

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA – UFPB
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – CCJ
COORDENAÇÃO DE MONOGRAFIAS

NATHALYA RIBEIRO MÁXIMO DE ALMEIDA

“FOOD TRUCKS”, “FOOD BIKES” E “FOOD CARTS”: INSTRUMENTOS DE
PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

SANTA RITA

2018

NATHALYA RIBEIRO MÁXIMO DE ALMEIDA

***“FOOD TRUCKS”, “FOOD BIKES” E “FOOD CARTS”: INSTRUMENTOS DE
PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE***

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba, unidade Santa Rita, como requisito parcial da obtenção do título de Bacharel em Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Marteleto Godinho

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário

SANTA RITA

2018

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

A447f Almeida, Nathalya Ribeiro Maximo de.

FOOD TRUCKS, FOOD BIKES E FOOD CARTS: INSTRUMENTOS DE
PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE / Nathalya Ribeiro
Maximo de Almeida. - Santa Rita, 2018.

74 f. : il.

Orientação: Adriano Marteleto Godinho, Alessandra
Danielle Carneiro dos Santos.

Monografia (Graduação) - UFPB/DCJ/SANTA RITA.

1. Direito das Cidades. 2. Food Trucks. 3. Função
Social da Cidade. I. Godinho, Adriano Marteleto. II.
Santos, Alessandra Danielle Carneiro dos. III. Título.

UFPB/BC

NATHALYA RIBEIRO MÁXIMO DE ALMEIDA

**"FOOD TRUCKS", "FOOD BIKES" E "FOOD CARTS": INSTRUMENTOS DE
PROMOÇÃO DA FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao
Curso de Graduação em Direito do Centro de
Ciências Jurídicas da Universidade Federal da
Paraíba, unidade Santa Rita, como requisito
parcial da obtenção do título de Bacharel em
Ciências Jurídicas.

Orientador: Prof. Dr. Adriano Marteleto Godinho

Coorientadora: Prof.^a Dr.^a Alessandra Danielle
Carneiro dos Santos Hilário

DATA DA APROVAÇÃO: 30 / 05 / 2018

BANCA EXAMINADORA:



**Prof. Dr. Adriano Marteleto Godinho
(ORIENTADOR)**



**Prof.ª Dr.ª Alessandra Danielle Carneiro dos Santos Hilário
(COORIENTADORA)**



**Prof.ª Dr.ª Ana Paula Correia de Albuquerque da Costa
(AVALIADORA)**



**Prof.ª M.ª Maria Cristina Paiva Santiago
(AVALIADORA)**

A Deus e à Virgem Maria, sem Eles nada sou; aos meus pais, que se privaram de tantas coisas para que eu pudesse chegar até aqui e aos meus queridos avós Eriberto e Conceição que são as inspirações da minha existência.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a Nossa Senhora por guiar todos os meus passos nos caminhos de Jesus.

A Deus, pois sem ele nada em minha vida é possível. Agradeço por me dar a graça de hoje estar realizando meu sonho.

Aos meus avós Eriberto e Conceição que me educaram nos caminhos da fé e da disciplina e que estiveram sempre ao meu lado me dando todo o apoio necessário.

Aos meus pais, Hamilton e Lúcia por toda o incentivo e por trabalharem arduamente para proporcionar a concretização dos meus sonhos.

As minhas irmãs que tanto amo, Nayara e Nayanne que me motivam a lutar e a ser uma pessoa melhor, pois são presentes de Deus na minha existência.

Aos meus tios e primos que estão ao meu lado em todos os momentos, torcendo por mim e me guiando nos caminhos da fé e da caridade.

Ao meu namorado Michel, minha segurança e meu mais sincero amor, que me aproxima de Deus, que me incentiva e me auxilia em todos os meus planos. Agradeço por me ensinar que toda dificuldade é uma oportunidade de crescimento e amadurecimento.

A minha família espiritual Azunidos de Maria que me proporciona momentos de profunda manifestação do amor de Deus e que estão sempre comigo.

Agradeço a Universidade Federal da Paraíba pela oportunidade.

Aos meus colegas de curso, pelos cinco anos de convivência, por todos os momentos compartilhados os quais ficarão para sempre guardados.

Ao meu orientador e amigo Adriano Godinho por toda dedicação e incentivo. Agradeço pelas preciosas orientações e por ter acreditado em mim.

A todos os meus professores que contribuíram com a minha formação acadêmica, em especial aos professores Alessandra Hilário e Alex Taveira que tanto me auxiliaram na construção desse trabalho.

Enfim, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho.

“ O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual de acessar os recursos urbanos. É o direito de transformarmos a nós mesmos através da transformação da cidade. ”

(David Harvey)

RESUMO

As mudanças significativas que ocorrem nos espaços urbanos favorecem a criação e a reformulação de valores dos modelos sociais, econômicos e culturais, que se apresentam como ferramenta para acompanhar as mutações decorrentes da política de desenvolvimento urbano. Nesse contexto está inserida a comercialização de alimentos sobre rodas, também denominados de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*”, que surgem a partir do comércio informal, o chamado comerciante ambulante, mas que se apresentam com caracteres próprios, como a “*gourmetização*” e a adaptação de veículos para operarem como verdadeiras cozinhas móveis contribuindo para a promoção da função social da cidade, o que motiva e conduz o estudo sobre os aspectos relacionados a esta hipótese, foco das disposições aqui apresentadas. O presente estudo apresenta como tema “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*”: instrumentos de promoção da função social da cidade. O objetivo primacial consiste em demonstrar que a instalação de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” em praças e em espaços urbanos vazios, seja público ou privado, são instrumentos eficazes na promoção da função social da cidade, observando a premência de normatizar esse novo segmento econômico, a fim de se produzir um melhor ordenamento espacial e viabilizar a segurança jurídica dos “*street vendor*”, e evitar arbitrariedades. Além disso, outros objetivos também foram tratados, como a busca pela compreensão das características desse novo modelo de negócio e sua expansão, bem como se buscou analisar o aparato legislativo que propulsionou o desenvolvimento dessas novas técnicas de comercialização de alimentos e os desafios enfrentados pela governança municipal para dispor seu espaço em consonância com as diretrizes fixadas pelo Estatuto da Cidade e reproduzidas no Plano Diretor do Município. Impende ressaltar que o presente trabalho investiga o comércio de alimentos sobre rodas de forma heterogênea, haja vista o grau e a forma de como esse segmento se manifesta nos grandes espaços das cidades, pois se não forem devidamente regulamentados e fiscalizados podem gerar o caos urbano. Assim, o entendimento dos aspectos globais, históricos e socioeconômicos que pairam a instalação dos “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” são necessários para a construção de instrumentos jurídicos efetivos de planejamento do uso e ocupação do solo urbano, que garantirão a efetivação do direito das cidades, através de uma urbe funcionalizada e garantidora de direitos fundamentais.

Palavras-Chaves: Direito das cidades. “*Food trucks*”. Função social da cidade.

ABSTRACT

The significant changes that occur in urban spaces favor the creation and reformulation of values of social, economic and cultural models, which are presented as a tool to accompany the changes resulting from the urban development policy. In this context, the commercialization of food on wheels, also known as food trucks, food bikes and food carts, which arise from the informal commerce, the so-called itinerant merchant, such as the gourmetization and the adaptation of vehicles to operate as real mobile kitchens contributing to the promotion of the social function of the city, which motivates and leads the study on the aspects related to this hypothesis, focus of the provisions presented here. The present study presents as social innovation theme through the sale of food in the streets on wheels and its reflexes in the ordering, use and occupation of the soil in the cities. The main objective of this work is to demonstrate that the installation of food trucks, food bikes and food carts in squares and in empty urban spaces, whether public or private, are effective instruments in promoting the social function of the city, noting the urgency of regulating this new economic segment, in order to produce a better spatial planning and to enable the legal security of the street vendor, and avoid arbitrariness. In addition, other objectives were also addressed, such as the search for understanding the characteristics of this new business model and its expansion, as well as to analyze the legislative apparatus that propelled the development of these new food marketing techniques and the challenges facing governance to establish its space in accordance with the guidelines established by the City Statute and reproduced in the Municipal Master Plan. It should be emphasized that the present work investigates the trade in food on wheels in a heterogeneous way, given the degree and the way this segment is manifested in large spaces of cities, because if they are not properly regulated and monitored they can generate urban chaos. Thus, the understanding of the global, historical and socioeconomic aspects of the installation of food trucks, food bikes and food carts are necessary for the construction of effective legal instruments for urban land use and land use planning. will ensure the implementation of the law of cities, through a functionalised and fundamental rights-based city.

Keywords: Law of cities. Food trucks. Social function of the city.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 OS FUNDAMENTOS DO DIREITO URBANÍSTICO	12
2.1 CIDADE E URBANISMO	12
2.2 O DIREITO URBANÍSTICO	17
2.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO E O ESTATUTO DA CIDADE	22
3 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	28
3.1 DIRETRIZES GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE	31
3.2 OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA	35
3.3 PLANO DIRETOR E PROCESSO DE PLANEJAMENTO	41
4 A COMIDA DE RUA SOBRE RODAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	44
4.1 A NOVA COMIDA DE RUA (“ <i>FOOD TRUCK</i> ”, “ <i>FOOD BIKE</i> ” E “ <i>FOOD CART</i> ”)	44
4.2 OS DESAFIOS DA NORMATIZAÇÃO DA VENDA DE ALIMENTOS SOBRE RODAS	48
4.3 REGRAMENTOS MUNICIPAIS ACERCA DOS “ <i>FOOD TRUCKS</i> ”, “ <i>FOOD BIKES</i> ” E “ <i>FOOD CARTS</i> ”	52
4.4 “ <i>FOOD TRUCK</i> ”, “ <i>FOOD BIKE</i> ” E “ <i>FOOD CART</i> ” COMO MEIOS DE PROMOÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE	56
5 CONCLUSÃO	62
REFERÊNCIAS	64
ANEXO A - AVENIDA CABO BRANCO ANTES DA INSTALAÇÃO DO “<i>FOODPARK CABO BRANCO</i>”	71
ANEXO B - AVENIDA CABO BRANCO APÓS A INSTALAÇÃO DO “<i>FOODPARK CABO BRANCO</i>”	72
ANEXO C – ESPAÇO URBANO VAZIO – AV. GOVERNADOR ARGEMIRO DE FIGUEIREDO	73

1 INTRODUÇÃO

O processo de urbanização configura-se como um dos principais fatores de crescimento das cidades, ao passo que a ocupação de espaços públicos e privados por meio de “*food trucks*” (comercialização de alimentos em veículos automotores), “*food bikes*” (comercialização de alimentos em bicicletas) e “*food carts*” (comercialização de alimentos em veículos sem propulsão autônoma), também designados como sendo comida de rua sobre rodas, constituem uma inovação social inserida na temática do Direito Civil-Constitucional, trazida pelas transformações do espaço urbano ao longo das últimas décadas e incentivadas pela Lei nº 10.257, denominado Estatuto da Cidade e a Carta Mundial pelo Direito à Cidade.

A *prima facie*, é imperioso dispor que a comercialização de alimentos sobre rodas possui importância econômica, social e cultural para a urbe, haja vista que a função social da cidade é efetivada a partir da execução da política urbana, que tem por fundamento ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana mediante a fixação de diretrizes gerais.

Diante disso, a cidade pode ser estudada sob diversos aspectos, seja sob o aspecto histórico, em que os desdobramentos das cidades refletem um longo processo histórico; seja sob o aspecto geográfico, em que a natureza fornece o espaço pela qual o homem satisfaz as suas necessidades; seja sob o aspecto econômico, haja vista o desenvolvimento dos núcleos urbanos a partir do comércio, como também pode ser estudada sob o aspecto político e sociológico. Pode-se inferir que a cidade, no decorrer de sua evolução, assumiu inúmeras matizes.

Entretanto, impende destacar que o crescimento urbano no Brasil resultou da intervenção do Estado, através da instituição de políticas públicas e do Plano Diretor. Também exerceu papel significativo no processo de consolidação de normas urbanísticas que vicejam o planejamento e o desenvolvimento urbano, com sorte a higienização e o embelezamento das cidades.

No que tange à função social da cidade, esta recebe destaque a partir da Constituição de 1988, na disposição do artigo 182, que instituiu a política de desenvolvimento urbano, bem como suas diretrizes gerais a fim de serem executadas pelo poder público municipal, através do Plano Diretor.

Tendo em conta essas circunstâncias, neste Trabalho de Conclusão de Curso serão analisados os instrumentos de política urbana previstos na Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade, os quais se mostram capazes de ordenar os espaços públicos e privados em prol do interesse

coletivo, a fim de que seja efetivada a função social da cidade. A importância do tema em tela se pauta na hodierna preocupação global de desenvolvimento sustentável, em outras palavras, desenvolvimento econômico, social, espacial e ambiental integrado ao bem-estar coletivo das presentes e futuras gerações.

Dessa forma, o presente trabalho se depara com as seguintes problemáticas: quais impactos e repercussões trazidas pela ausência de regulamentação federal acerca da comercialização de alimentos sobre rodas? A utilização de praças públicas e espaços urbanos vazios por meio de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” auxiliam na promoção da função social da cidade?

No que atine ao aspecto jurídico desta monografia, sobreleva ressaltar a pertinência da análise dos dispositivos constitucionais que se aplicam a Política Urbana, bem como o Estatuto da Cidade – Lei nº 10.257, haja vista que ambos estabelecem mecanismos para se funcionalizar a cidade. Entretanto, o confronto com o formato irregular da comercialização de alimentos sobre rodas “*street foods*” revela lacunas jurídicas a serem discutidas e repensadas.

Não obstante, o estudo técnico-científico acerca do tema *in causa* tem repercussão na esfera social, haja vista que discute mecanismos para se evitar a concentração de renda, a segregação social, bem como, busca promover alternativas de utilização de espaços subutilizados ou má utilizados, buscando a preservação ao meio ambiente e as novas formas de desenvolvimento social.

O método de abordagem aplicado foi, predominantemente, o hipotético-dedutivo, uma vez que a presente fundamentação será baseada na combinação de hipóteses, as quais buscarão alcançar um conjunto de postulados que corroborem e comprovem a premissa aqui advogada.

Ademais, como principal método de procedimento, optar-se-á pelo histórico, considerando a necessidade de analisar a construção teórica do regime de comida nas ruas tradicional apresentado por comerciantes ambulantes, até se chegar à comida nas ruas sobre rodas apontado por “*street vendor*”.

Por conseguinte, é de bom alvitre enaltecer que a abordagem acerca do uso e ocupação do solo por “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” será substancialmente teórica, tendo em vista a ausência de normatização que perpassa esse segmento mercantil, ainda considerado, informal e a inexistência de convicção convergente a respeito das inovações sociais trazidas pelo processo de urbanização, haja vista que este setor informal urbano tem tido pouco tratamento científico.

No que cerne à técnica de pesquisa utilizada no estudo analítico da presente monografia, impende destacar o uso de documentação indireta, com pesquisas documentais e bibliográficas,

nomeadamente: fontes referenciais, tais quais a legislação material (Constituição da República, Código Civil, Estatuto da Cidade, Código de Postura de João Pessoa, entre outros) e processual coletivo (Código de Processo Civil 2015), que assegurou a necessidade de estudar com cautela a literalidade de leis, bem como manuais e artigos jurídicos-científicos a fim de compreender o urbanismo em todas as suas manifestações, haja vista que a sua evolução se coaduna com a evolução da cidade.

Desta feita, para alcançar o objetivo do presente trabalho, a monografia estará dividida em três capítulos de desenvolvimento do tema. O primeiro capítulo cuidará em analisar os fundamentos do direito urbanístico a partir da construção de simbolismo acerca da cidade e do urbanismo, bem como buscará tecer considerações preliminares acerca da constitucionalização do direito urbanístico e o estatuto da cidade.

No segundo capítulo, serão abordadas as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, os principais instrumentos para a efetivação dessas diretrizes, bem como as características pertinentes ao plano diretor dos Municípios e o seu processo de planejamento, a qual ensejará destacar a funcionalização das cidades e os obstáculos a serem vencidos para sua concretude, a partir da observância da Lei nº 10.257.

No terceiro e último capítulo, que versará sobre o foco principal da monografia, será analisado de maneira mais pormenorizada o instituto da comida de rua sobre rodas como instrumento de promoção à função social da cidade. Destarte serão abordados também as inovações sociais trazidas por esse novo segmento econômico e abordará os desafios da normatização da venda de alimento sobre rodas, além de tratar de alguns regramentos municipais acerca da operacionalização de *“food trucks”*, *“food bikes”* e *“food carts”* que conduzirão a demonstrar que o uso e ocupação do solo por *“street foods”* são instrumentos de promoção da função social da cidade, especificamente no município de João Pessoa/PB.

Assim, na conclusão, será enfatizado de que forma os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana poderão garantir a efetivação da função social da cidade, a qual serão destacados os principais pontos abordados nesta monografia, bem como as barreiras a serem superadas a fim de concretizar, em conjunto com o texto constitucional vigente, o Direito das Cidades, na sua perspectiva multidisciplinar.

2 OS FUNDAMENTOS DO DIREITO URBANÍSTICO

O presente capítulo trata das noções preliminares acerca do direito urbanístico, a partir da perspectiva do urbanismo como ramo do Direito próprio (direito das cidades) e como propulsor do ordenamento do espaço a fim de garantir a função social da cidade e o bem-estar de seus habitantes.

A partir desse enfoque, perpassa-se pela esfera axiológica atribuída pela Constituição da República (BRASIL, 1988) ao passo que se delineia as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano, com destaque para a interdisciplinaridade do Direito Civil Urbanístico que tutela a função social da cidade.

Ademais, retrata o tripé humanização, ordenação e harmonização do urbano e rural consolidado pelo Estatuto da Cidade e entende-se que o Plano Diretor municipal é o instrumento de concretização do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Assim, demonstra-se que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) buscou garantir a efetivação do Direito Urbanístico, a partir da ordenação do espaço concomitantemente com a sustentabilidade ambiental, econômica e social propenso a promover o bem-estar coletivo, haja vista que foi um instrumento significativo no estabelecimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

2.1 CIDADE E URBANISMO

A utilização do vocábulo “*cidade*” possui registros datados a partir do século XIII e sua etimologia vem do latim “*civitas*”, que significa reunião de cidadãos. “*Urbano*” por sua vez, fora um termo cunhado a partir do século XX, e deriva do latim “*urbanus*”, traduzido como pertencente à cidade. Isso demonstra que a ideia de cidade precede, historicamente, à concepção de urbano, apesar da palavra urbanidade ser usada na língua portuguesa desde o século XVI e a palavra urbanista ter antecedido à palavra urbanismo, estas eram utilizadas como sinônimos de cidade.

Cidade e Urbano apesar, de serem empregadas como termos semelhantes, possuem conotações diferentes, tendo em vista que a cidade, além de ser uma formação urbana, preexiste à urbanização, que foi um dos produtos da Revolução Industrial, podendo-se dizer que, quando a industrialização começou a cidade já existia.

Na acepção de Henri Léfèbvre (2001, p. 46), as cidades são “centros de vida social e política, onde se acumulam não apenas as riquezas como também os conhecimentos, as técnicas

e as obras (obras de arte, monumentos) ”. Já na perspectiva de David Harvey (2012, p. 74), a cidade é “produzida pela padronização espacial dos processos de mobilização, extração e concentração de quantidades significativas de mais-valia”. Sendo a mais-valia o termo cunhado para designar a discrepância entre o salário pago e o valor do trabalho produzido. Destarte, a urbanista Raquel Rolnik (1995, p. 12) entende que a “cidade pós-industrial não pode ser vista como um campo magnético (ímã) que atrai, reúne e concentra os homens, pois os sistemas tecnológicos controlam as pessoas sem necessariamente aglomerá-las”.

No que cerne à concepção de urbano, Manuel Castells (1972, p. 237), em sua teoria do espaço, entende que urbano é toda unidade espacial que reproduz a força de trabalho. Nesse sentido, David Harvey defende que a forma urbana desempenha seu papel segundo as possibilidades sociais, econômicas, tecnológicas e institucionais que regem a disposição de mais-valia, concentrada dentro da cidade (HARVEY, 2012, p. 74), onde para Henri Léfèbvre (2004, p. 56) o “urbano é um fenômeno que se impõe em escala mundial a partir do duplo processo de implosão-explosão da cidade atual”.

A implosão significa o esfacelamento da centralidade, transformação do núcleo urbano, ao tempo que explosão exprime à amplificação do tecido urbano (periferias, subúrbios, cidades-satélites), com mudanças de ordem social e cultural. O processo de implosão-explosão é resumido por Léfèbvre (1991, p. 9) como sendo um “duplo processo de industrialização e urbanização, crescimento e desenvolvimento, produção econômica e vida social, concentração urbana e êxodo rural”. Esses aspectos ocasionaram a fragmentação, homogeneização e hierarquização do espaço urbano.

Diante disso, Henri Léfèbvre compreende que o urbano é um fenômeno a ser decifrado; para tanto, propõe um procedimento metodológico composto de três dimensões: a dimensão simbólica, a paradigmática e a sintagmática (LÉFÈBVRE, 2004, p. 158). Essa divisão técnica permitiu entender a cidade e o urbano como formas de interação dialética centrada no fato de que o urbano é a forma da conjunção de fatores sociais econômicos e culturais, enquanto que a cidade é a forma material que viabiliza ou não o urbano.

Nessa proposta, a dimensão simbólica se refere às ideologias presentes no urbano, revelando o sentido e contra sentidos da estrutura social. A dimensão paradigmática diz respeito à projeção das relações sociais no espaço, as propriedades topológicas são pensadas a partir de uma rede de oposições espaciais pautadas nas relações de isotopia (o meu, o nosso lugar), de heterotopia (o do outro) e de utopia (lugar neutro). Enquanto propriedade, esta dimensão serve para indicar o sentido da produção e apropriação do espaço. Já a dimensão sintagmática é a que Léfèbvre determina como a preponderante, tendo em vista que é ligada aos sistemas e à

sistematização da prática urbana a qual regula percursos e ações entre os espaços topológicos (LÉFÈBVRE, 2004, p. 65). Por isso, segundo Léfèbvre (2004, p. 259) “vivemos em uma sociedade que se pretende um sistema”.

No Brasil, Roberto Monte-Mór (2003, p. 86) indica um duplo protótipo de urbanização responsável pela Revolução Urbana, também denominada de urbanização extensiva: a) concentração populacional em grandes e médias áreas urbanas e b) extensão da urbanização por meio de redes de transporte, comunicação e serviços, conforme bem exposto no excerto que se segue: “A urbanização não se restringe às cidades grandes, médias e pequenas, mas estende-se sobre o próprio campo ao longo dos eixos de comunicação e transportes e nas concentrações de serviços que assim surgiram para apoio à produção”. (MONTE MÓR, 2003, p. 86)

Com essas considerações, é preciso dispor que a industrialização não é o único fator que condiciona o processo de urbanização, até porque, como leciona Léfèbvre (2004, p. 10), “quando a industrialização começa, quando nasce o capitalismo concorrencial com a burguesia especificamente industrial, a cidade já tem uma poderosa realidade”. O processo de urbanização também é visto como o resultado do movimento migratório do campo para a cidade e do desenvolvimento de recursos que propiciaram uma harmônica relação entre o homem e a natureza.

No entanto, é perceptível o significativo papel que a indústria desempenhou no processo de urbanização brasileira, tendo em vista que provocou a disseminação das relações de produção e da lógica produtivista capitalista (crescimento econômico); destruiu as particularidades locais em favor de uma homogeneização que viabilizasse a constituição de um mercado em nível global e fez com que as cidades se reestruturassem nos moldes das exigências industriais e econômicas, sendo a indústria um dos principais responsáveis pelo desenvolvimento da cidade, da sociedade, da vida cotidiana e dos sistemas de valores, conforme leciona Léfèbvre (1991, p. 49):

A confusão existente entre o industrial e o urbano conduz a subordinar o segundo ao primeiro na hierarquia das ações, considerando o urbano como efeito, resultado ou meio; tal confusão provoca graves consequências: conduz a um pseudoconceito do urbano, a saber, o urbanismo, à aplicação da racionalidade industrial e à renúncia da sociedade urbana.

Além disso, Henri Lefèbvre instituiu a tese da urbanização completa da sociedade, que consiste no processo de expansão do tecido urbano a partir da industrialização na dicotomia campo-cidade (LÉFÈBVRE, 1991, p. 22). Em outras palavras, essa proposição pode ser entendida como a tentativa de demonstrar que não só a cidade é urbana, mas também o campo é uma área espacial urbanizável, visto que a concepção de urbanismo abrange a ordenação

espacial tanto da cidade como do campo. Por isso, Milton Santos (1994, p. 65) dispõe que o espaço brasileiro é hoje preenchido por regiões agrícolas e regiões urbanas, devendo ser descartada a utilização dos vocábulos regiões rurais e cidades, de acordo com o que segue:

Hoje, as regiões agrícolas (e não rurais) contêm cidades; as regiões urbanas contêm atividades rurais. Na presente situação socioeconômica, as cidades preexistentes, nas áreas de povoamento mais ou menos antigo, devem adaptar-se às demandas do mundo rural e das atividades agrícolas, no que refere tanto ao consumo das famílias quanto ao consumo produtivo, isto é, o consumo exigido pelas atividades agrícolas ou agroindustriais. Quanto às cidades, aquelas cujas dimensões são maiores, utilizam parte dos terrenos vazios dentro da aglomeração ou em suas proximidades com atividades agrícolas frequentemente modernas e grandemente destinadas ao consumo da respectiva população. (SANTOS, 1994, p. 65)

Nesse sentido, Hely Lopes Meirelles (2000, p. 522-523) conceitua urbanismo como sendo o “conjunto de medidas estatais destinadas a organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”, devendo ser considerado espaços habitáveis aqueles em que se exerce uma das quatro funções sociais básicas: habitação, trabalho, circulação e recreação.

Daniela Campos Libório Di Sarno (2004, p. 7) delinea o urbanismo em seus contornos atuais da seguinte forma:

[...] o urbanismo é entendido hoje como uma ciência, uma técnica e uma arte ao mesmo tempo, cujo objetivo é a organização do espaço urbano, visando ao bem-estar coletivo, realizado por legislação, planejamento e execução de obras públicas que permitam o desempenho harmônico e progressivo das funções urbanas elementares: habitação, trabalho, recreação e circulação no espaço urbano.

No que tange à problemática urbana, Léfèbvre (2004, p. 35) inaugura sua apreciação quando elucida o entendimento de que as ciências estão em um campo cego por só conseguirem perceber as cidades como expressões da industrialização, ao tempo em que os problemas urbanos são deixados de forma secundária. Léfèbvre (2004, p. 35) explica que “o campo cego aponta para um continente no qual não impera mais a lógica da produção e do trabalho, mas sim da reprodução e fruição”.

Nesse diapasão, Monte-Mór (2003, p. 83) expôs que à medida em que a população brasileira se expande, os problemas decorrentes dessa expansão urbana se afloram. Contudo, o Estado não dedica a atenção necessária que essas questões requerem, reafirmando, assim, o termo cunhado por Léfèbvre (2004, p. 35), como campo cego das ciências, isto é, as problemáticas decorrentes do processo de urbanização, estão compreendidas no campo cego das ciências. Conforme leciona Monte-Mór (2003, p. 83):

O crescimento anual médio da população urbana brasileira atingira 3,91% na década de 40, muito superior ao crescimento da população total, de 2,39%. Entretanto,

problemas de habitação, crescimento e serviços urbanos não constituíam preocupações centrais dos governantes e o planejamento urbano (e regional) estava restrito a casos isolados, na maioria das vezes situações que requeriam um urbanismo de luxo, necessário apenas quando grandes projetos políticos (novas capitais) ou industriais (novas cidades) exigiam um tratamento formal diferenciado do espaço urbano. Problemas de desenvolvimento industrial, integração territorial e desequilíbrios regionais cresciam nos debates nacionais, mas as questões do crescimento das cidades e aglomerações urbanas não estavam ainda colocadas, esperariam dias futuros.

Desse modo, pode-se afirmar que a história das cidades foi um processo de transformação social do campo para os núcleos urbanos, que resultou numa concentração populacional imoderada ao passo que as condições de habitação se estagnaram. Sendo assim, é possível reconhecer que o processo de urbanização foi o principal propulsor do aumento da concentração urbana em proporção maior do que a que se procede no campo trazendo como resultado da falta de circunspecção do Estado, problemáticas estruturais e sociais.

Nessa perspectiva, João Sette Ferreira (2005, p. 3) ensina:

A atratividade exercida pelos pólos industriais sobre a massa de mão-de-obra expulsa do campo em decorrência do fenômeno da industrialização acelerada provocou a explosão de grandes centros urbanos, os quais apresentam atualmente grave contradição social. Se por um lado estes centros são sedes de grandes corporações transnacionais e de instituições financeiras, redes de informação, sistema de telefonia celular e de comunicação a cabo, bens de consumo sofisticados e atividades de serviço, por outro lado, eles não têm recebido a provisão de habitações, infraestrutura e equipamentos capazes de garantir a qualidade de vida de seus habitantes.

Ainda, de acordo com Milton Santos (1994, p. 76), há um processo de involução metropolitana que consiste no declínio no crescimento das metrópoles ao passo que as cidades médias do interior crescem cada vez mais em virtude da dispersão dos investimentos produtivos (desconcentração industrial) e a migração de pessoas da metrópole para cidades médias em busca de qualidade de vida. O que permite a emergência de relações econômicas não muito modernas, pouco dinâmicas e mais excludentes, entrando em contradição com o pretenso avanço social usualmente identificado com a metrópole.

Isto posto, Léfèbvre (2004, p. 10) propõe uma visão indutor-induzido do processo de urbanização, onde a sociedade induz e é induzida por um conjunto de problemas urbanos contidos na fase crítica. A fase crítica é a exteriorização da problemática da cidade e do urbano, em que se manifestam os impasses específicos da indústria e da agricultura, trazendo novos significados ou até mesmo soluções que permitem a convivência da sociedade com os problemas da fase crítica a partir de uma nova realidade urbana.

Assim, visando eliminar os efeitos danosos da urbanização e proporcionar melhores condições para a ocupação dos espaços habitáveis pela coletividade é que surgiu a “urbanificação”, conceito criado por Gaston Bardet (1990, p. 5), que consiste na aplicação dos

princípios e normas urbanísticas. Nessa lógica, a “urbanificação, se dá pelo processo deliberado de correção da urbanização, consistente na renovação urbana, que é a reurbanização, ou a criação artificial de núcleos urbanos” (SILVA, 2010, p. 26-27).

A urbanificação só é possível com o oferecimento e com a execução de estratégias coerentes à melhoria da qualidade de habitação dos usuários das cidades. Tais estratégias são realizáveis através de políticas urbanas projetadas a partir do direito urbanístico, conquanto que a ausência de urbanificação resulta em concentrações humanas expostas a consequências gravosas oriundas da desorganização e da ocupação caótica das áreas citadinas, onde a urbanização é o processo deficiente e a urbanificação é o remédio para a reorganização e reestruturação desse processo.

2.2 O DIREITO URBANÍSTICO

A partir da urbanificação e do crescimento desordenado da população citadina, o urbanismo ganhou novos traços fundamentados na perspectiva científica e técnica. Esse novo olhar é tratado por José Afonso da Silva (2010, p. 51) como imprescindível para a organização espacial e para a evolução urbana, conforme pode-se extrair:

No início do processo de urbanização as relações urbanas eram regidas pelos costumes e por normas jurídicas simples. Entretanto, à medida que os núcleos urbanos foram se desenvolvendo, intensificaram-se os problemas relacionados com a convivência social, decorrentes da ocupação desordenada do solo, poluição ambiental, falta de planejamento das vias de circulação, congestionamentos etc. Diante deste contexto, fez-se necessária uma crescente evolução das normas urbanísticas, as quais atualmente constituem um ramo autônomo do Direito. (SILVA, 2010, p. 51).

A respeito do surgimento do Direito Urbanístico, Carlos Ari Sundfeld (2014, p. 46) defende, que antes do século XX, não existira Direito urbanístico, tendo em vista que não havia urbanização propriamente dita, apresentando assim a questão:

O direito urbanístico é o reflexo, no mundo jurídico, dos desafios e problemas derivados da urbanização moderna (concentração populacional, escassez de espaço, poluição) e das ideias da ciência do urbanismo (como a de plano urbanístico, consagrada a partir da década de 30). Estes foram os fatores responsáveis pelo paulatino surgimento de soluções e mecanismos que, frente ao direito civil e ao direito administrativo da época, soaram impertinentes ou originais e que acabaram se aglutinando em torno da expressão “direito urbanístico”. Esse direito contrapôs-se ao direito civil clássico ao deslocar do âmbito puramente individual para o estatal as decisões básicas quanto ao destino das propriedades urbanas (princípio da função social da propriedade). Em consequência, ampliou o objeto do direito administrativo, para incorporar medidas positivas de intervenção na propriedade, deixando para trás as limitadas medidas de polícia, de conteúdo negativo. (SUNDFELD, 2014, p. 46)

Nesse contexto, é de bom alvitre enaltecer que a relação entre urbanismo e o direito reside no fato de que não pode haver atividade urbanística sem que coexista atividade estatal para este fim, tendo em conta as limitações enfrentadas pelo processo de urbanização em que se vislumbra a carência da sociedade em possuir normas impositivas e principiológicas que disciplinem a sua atuação dentro do espaço urbano, conforme bem leciona Hely Lopes de Meirelles (2000, p. 524):

Aí está a íntima correlação entre o Urbanismo e o Direito, permitindo-nos afirmar, mesmo, que não há, nem pode haver, atuação urbanística, sem imposição legal. Isto porque o Urbanismo é feito de limitações de ordem pública ao uso da propriedade particular e ao exercício de atividades individuais, que afetam a coexistência social. Para a ordenação da vida em sociedade, cada componente do agregado humano deve ceder parcela mínima de seus direitos, recebendo em retribuição segurança, higiene, conforto e bem-estar coletivos. Mas, como o egoísmo é da natureza humana, necessário se torna que um poder superior aos indivíduos – o Poder Público – intervenha imparcialmente na repartição dos encargos, impondo a todos, indistintamente, as restrições reclamadas pelo interesse da comunidade. Esta repartição de encargos só o Direito pode realizar, com igualdade, coercitividade e justiça. Eis aí o fundamento e a razão de ser das imposições de ordem urbanística. Imposições que se estendem a todos e a tudo que possas propiciar o maior bem para o maior número. O estudo dessas imposições é matéria do direito urbanístico.

Dessa forma, o vínculo entre o direito e o urbanismo se apresenta em virtude das relações sociais advindas da urbanificação, nas quais o exercício do direito privado sobre a propriedade particular é condicionado pelo exercício de sua função social. O que resta demonstrado a imprescindibilidade de estabelecer disposições legais acerca do comportamento da sociedade perante as mutações urbanísticas.

Ainda, no tocante à concepção de direito urbanístico, Adir Ubaldino Rech (2010, p. 19) leciona:

É o direito urbanístico ramo do direito público, e tem por objeto organizar e sistematizar as normas mediante princípios e diretrizes disciplinadoras dos espaços habitáveis ou não, garantindo a sustentabilidade ambiental, econômica e social com vistas à qualidade de vida do homem.

Sem detença, Diogo de Figueiredo Neto Moreira (1977, p. 26) define o direito urbanístico como sendo o “conjunto da disciplina jurídica notadamente de natureza administrativa, incidente sobre os fenômenos do Urbanismo, destinado ao estudo das normas que visem impor valores e convivências na ocupação e utilização dos espaços habitáveis”.

Nesse ínterim, a percepção do direito urbanístico como um direito positivado é exposta por José Afonso da Silva (2010, p. 49) como sendo o “conjunto de normas que têm por objeto organizar os espaços habitáveis, de modo a propiciar melhores condições de vida ao homem na comunidade”. Já na visão científica, José Afonso da Silva (2010, p. 49) colaciona que o direito

urbanístico é retratado como sendo um ramo do Direito Público voltado para a interpretação, exposição e sistematização das normas legais e principiológicas do espaço urbano.

Segundo essa conceituação, Hely Lopes Meirelles (2000, p. 524) entende que o urbanismo na contemporaneidade é exercido por meio da instituição de normas positivistas que se subdividem em normas técnicas de planejamento e construção e normas jurídicas de conduta social, conforme pode ser extraído do excerto:

O urbanismo de hoje, como expressão do desejo coletivo na organização dos espaços habitáveis, atua em todos os sentidos e em todos os ambientes, através de normas de duas ordens: normas técnicas de planejamento e construção, recomendadas pelas ciências e artes que lhe são tributárias; e normas jurídicas de conduta social, exigidas e impostas pelo ordenamento legal vigente. As primeiras disciplinam a utilização do solo, o traçado urbano, as áreas livres e os espaços verdes, as edificações, o sistema viário, os serviços públicos e o que mais se relacione com a ordenação espacial e a organização comunitária; as últimas visam a assegurar coercitivamente a observância das regras técnicas. Aquelas são normas-fins; estas, normas-meios. Ambas imprescindíveis para o atingimento dos objetivos urbanísticos. (MEIRELLES, 2000, p. 524)

Levando em conta esses pressupostos, verifica-se que os delineamentos do direito urbanístico estão estreitamente associados com os contornos da cidade e às suas exigências dentro do plano das relações humanas. E é por isso que é imperioso afirmar que o direito urbanístico se desenvolve com o desenvolver da cidade, o que pode ser visto tanto no direito comparado quanto no direito no direito brasileiro.

Dessa forma, o direito urbanístico pode ser compreendido pelo seu aspecto objetivo, que se coaduna com a intervenção do Poder Público para disciplinar a atividade urbana; e pode ser ponderado pela sua forma científica, como a necessidade de se buscar conhecer as normas e os princípios que integram a urbanificação.

Com relação ao objeto do Direito Urbanístico, este é variável, tendo em vista a duplicidade de concepção que pode ser abordado. Em se tratando de direito urbanístico em seu aspecto objetivo tem-se que o objeto é a regulação da atividade urbanística, partindo da premissa de que atividade urbanística é aquela originada pelas relações entre a sociedade e o Poder Público. No aspecto científico tem-se como objeto a exposição, interpretação e sistematização das normas e princípios reguladores da atividade urbanística, sem que haja cunho coercitivo, ou seja, tem por objetivo, assegurar o conhecimento sistemático sobre a realidade jurídica do urbano.

Neste sentido, Hely Lopes Meirelles (2000, p. 525) expõe que “cabe ao direito urbanístico não só a disciplina do uso do solo urbano e urbanizável, mas também compete a regulação de elementos ou atividades em zona rural que interfiram no agrupamento urbano”.

Destarte, são normas do direito urbanístico todas aquelas que visam regular o planejamento das cidades, o uso e a ocupação do solo, as áreas de urbanificação, os recursos naturais e culturais, a ordenação da atividade edilícia, bem como a utilização de instrumentos coerentes com a intervenção urbanística.

Desse modo, é inegável afirmar que há uma relação de encadeamento entre o que se denomina direito urbanístico no âmbito objetivo e no âmbito científico, haja vista que todas as normas do direito urbanístico objetivo são instrumentos de análise sistematizada da Ciência do Direito Urbano. Tal fato resulta em um processo de conexão semelhante ao processo utilizado em um forno rotativo, onde a sociedade vai sofrendo alterações em sua estrutura a partir do aquecimento efervescente das normas urbanísticas até se chegar a uma forma esperada e ideal da aplicação das normas jurídicas.

No que tange aos princípios gerais que regem o direito urbanístico, pode-se citar: a) princípio da função social da cidade; b) princípio da função social da propriedade; c) princípio da justa distribuição dos ônus e dos benefícios e d) princípio da afetação da mais valia ao custo da urbanização, conforme tratado por Kiyoshi Harada (2004, p. 125):

- a) o princípio da função social da cidade, o qual, em síntese, representa o dever-poder do Estado de organizar os espaços urbanos, atentando ao bem-estar de todos e ao interesse público nas destinações e usos dos espaços comuns e privados.
- b) o princípio da função social da propriedade, o qual prevê limitações ao direito privado, estabelecendo que toda propriedade, urbana ou rural, deve atender à sua finalidade social, ou seja, o interesse da coletividade. A função social da propriedade é um princípio fundamental da ordem constitucional econômica, razão pela qual é condenável a concepção absoluta de propriedade, segundo a qual esta é o direito de usar, gozar e fruir todo o proveito de uma coisa de maneira egoísta, sem levar em conta o interesse alheio e particularmente o da sociedade.
- c) o princípio da justa distribuição dos ônus e dos benefícios, o qual visa regular as situações em que as intervenções estatais ou privadas possam repercutir negativa ou positivamente nas populações afetadas. Diante disso, este princípio emprega os meios necessários para a compensação de prejuízos causados e também meios reguladores/limitadores capazes de evitar abusos à vista das melhorias ocorridas.
- d) por fim, tem-se o princípio da afetação da mais-valia ao custo da urbanização, o qual dispõe que os proprietários de bens ou terrenos diretamente beneficiados com o desenvolvimento urbano deverão arcar com os custos desta urbanização, uma vez que o benefício é específico e a fonte de recursos para a consecução das obras é comum. A contribuição de melhoria assenta-se, em parte, neste princípio, sendo certo que este tributo deve alcançar as populações diretamente beneficiadas por obras públicas.

Ademais, é imprescindível expor a existência de muitas normas de direito urbanístico no bojo do direito de vizinhança e no direito de construir, entretanto, apesar do Código Civil (BRASIL, 2002) disciplinar o direito de propriedade, este está condicionado a diversas transformações em virtude do contínuo processo de adequação às atividades urbanísticas, como as alterações trazidas pela Lei nº 13.465 (BRASIL, 2017) que disciplinou o direito real de laje e o condomínio de lotes. Assim, como nota Hely Lopes Meirelles (2000, p. 41-42):

O Direito Urbanístico não se confunde com o direito de construir, nem com o direito de vizinhança, embora mantenham íntimas conexões e seus preceitos muitas vezes se interpenetrem, sem qualquer colisão, visto que protegem interesses diversos e se embasam em fundamentos diferentes. Realmente, o direito de construir e o direito de vizinhança são de ordem privada e disciplinam a construção e seus efeitos nas relações com terceiros, especialmente com os confinantes, enquanto o direito urbanístico ordena o espaço urbano e as áreas rurais que nele interferem, através de imposições de ordem pública, expressas em normas de uso e ocupação do solo urbano ou urbanizável, ou de proteção ambiental, ou enuncia regras estruturais e funcionais da edificação urbana coletivamente considerada.

No direito urbanístico são tutelados interesses e direitos transindividuais, em especial os difusos. Isto porque a localização, a extensão, a configuração e a magnitude das cidades não são manifestações exclusivamente privadas, mas também realizações de direito público, tendo em vista que é de interesse da coletividade e condiciona a relação dos indivíduos com o espaço urbano.

Nessa situação, é conveniente apresentar a subdivisão feita pelo Código de Defesa do Consumidor - Lei nº 8.078 (BRASIL, 1990) acerca do que seja direito difuso, direito coletivo e direito individual homogêneo:

Art. 81. A defesa dos interesses e direitos dos consumidores e das vítimas poderá ser exercida em juízo individualmente, ou a título coletivo.

Parágrafo único. A defesa coletiva será exercida quando se tratar de:

I - interesses ou direitos difusos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível, de que sejam titulares pessoas indeterminadas e ligadas por circunstâncias de fato;

II - interesses ou direitos coletivos, assim entendidos, para efeitos deste código, os transindividuais, de natureza indivisível de que seja titular grupo, categoria ou classe de pessoas ligadas entre si ou com a parte contrária por uma relação jurídica base;

III - interesses ou direitos individuais homogêneos, assim entendidos os decorrentes de origem comum.

A partir dessas considerações pode-se compreender que é atribuição do Poder Público zelar pela atividade urbanística, bem como sanar a incoerência que existe na configuração das normas urbanísticas, tendo em vista que o direito urbanístico não pode ser tratado como fragmentos de outras disciplinas jurídicas ou estudadas apenas no âmbito do exercício do poder de polícia, devendo ser, portanto, moldada como um ramo do direito específico e autônomo.

Desse modo, é razoável argumentar que o conjunto de normas do direito urbanístico caracterizam o instituto da política urbana, conforme bem explica José Afonso da Silva (2010, p. 45-46):

O conjunto de normas que configura a ordenação jurídica dos espaços habitáveis dá origem a verdadeiras instituições de direito urbanístico, como: o planejamento urbanístico (traduzido formalmente em planos urbanísticos), o parcelamento do solo urbano ou urbanizável, o zoneamento de uso do solo, a ocupação do solo, o reparcelamento. Em cada uma dessas instituições encontramos institutos jurídico-urbanísticos, como: o arruamento, o loteamento, o desmembramento, a outorga

onerosa do direito de construir, as operações urbanas consorciadas, o direito de superfície, o direito de preempção, a transferência do direito de construir, a regularização fundiária, os índices urbanísticos (taxa de ocupação do solo, coeficiente de aproveitamento do solo, recuos, gabaritos).

Assim, é imperioso destacar que a atividade urbanística necessita ser estudada como um ramo do Direito autônomo, haja vista que seus contornos repercutem diretamente no crescimento das cidades na perspectiva urbanística, populacional, econômica e cultural.

2.3 A CONSTITUCIONALIZAÇÃO DO DIREITO URBANÍSTICO E O ESTATUTO DA CIDADE

No contexto apresentado é que, pela primeira vez, a Constituição da República (BRASIL, 1988) fez referência expressa ao direito urbanístico, fazendo surgir os primeiros regramentos jurídicos autônomos acerca da matéria, como o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), que tinha por finalidade ordenar o uso e ocupação do solo urbano, através de mecanismos que limitassem a propriedade privada e fizessem prevalecer o interesse público a partir da fixação de competências legislativas e executivas.

O percurso legislativo acerca do direito urbanístico se traduz na edição de diversas normas que tinham o propósito de elucidar isoladamente asserções restritas aos problemas da urbanização, podendo ser citado o Decreto nº 816 (BRASIL, 1855) que regulamentou as desapropriações para a construção de estradas de ferro e a Lei nº 6.766 (BRASIL, 1979), também conhecida como Lei de Lehmann que tratou a respeito do uso e parcelamento do solo urbano e trouxe outras providências.

Também, sob o arrimo da Constituição de 1967 (BRASIL, 1967), fora proposto o Projeto de Lei nº 775 (BRASIL, 1983) que buscou disciplinar o desenvolvimento urbano, porém foi retirado e substituído pelo Projeto de Lei nº 2.191 (BRASIL, 1989), proposto sob a égide da Carta Constitucional de 1988 (BRASIL, 1988). A posteriori, fora aventado o Projeto de Lei nº 5.788 (BRASIL, 1990) que, depois de numerosas alterações, foi convertido na Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) - Estatuto da Cidade.

Segundo Jose Afonso da Silva (2010, p. 54), as primeiras normas jurídicas urbanísticas se deram através das leis de desapropriação, conforme se pode extrair:

Foi, porém, através das leis de desapropriação que se delinearão as primeiras normas jurídicas urbanísticas — como, aliás, aconteceu na generalidade dos países. A primeira foi promulgada em 9.9.1826, e autorizava a desapropriação por utilidade pública para a execução de obras de comodidade geral e decoração pública. Sobreveio depois a Lei 57, de 16.3.1836, regulando a desapropriação por utilidade municipal ou provincial para a abertura ou melhoramento de estradas, canais, portos, aguadas,

construções de pontes, ranchos ou servidões e comodidades necessárias ao uso destes objetos, bem como abertura ou melhoramento de ruas, praças, decorações, monumentos, aquedutos, fontes e logradouros públicos (art. 1º). Logo, em 12.7.1845, nova lei de desapropriações por utilidade pública geral ou do Município da Corte foi promulgada, possibilitando a fundação de povoações, abertura, alargamento ou prolongamento de estradas, ruas, praças e canais; a construção de pontes, fontes, aquedutos, portos, diques, cais e qualquer estabelecimento destinado à comodidade ou servidão pública; construção ou obras destinadas a decoração ou salubridade pública. (SILVA, 2010, p. 54)

Diante disso, é necessário tecer que a constitucionalização do direito urbanístico se deu por meio da fixação de diretrizes da política urbana (artigos 182 e 183), quando tratou de questões relativas ao desenvolvimento urbano (artigo 21, inciso XX, e artigo 182), preservação ambiental (artigo 23, incisos III, IV, VI e VII; 24, VII e VIII; e artigo 225), função social da propriedade urbana (artigo 182, parágrafo 2º e artigo 170, inciso III) e planos urbanísticos (artigos 21, inciso IX; artigo 30, inciso VIII; e artigo 182) (BRASIL, 1988).

Ademais, de acordo com Liana Portilho Mattos (2002, p. 60-63):

[...] não há mais como negar a autonomia acadêmica e política – institucional do direito urbanístico, não só pelas referências explícitas feitas ao ramo do Direito na Constituição Federal de 1988, mas também pelo fato de que foram claramente cumpridos todos os critérios tradicionalmente exigidos para o reconhecimento da autonomia de um ramo do Direito: o Direito Urbanístico tem objeto, princípios, institutos e leis próprias.

Também é aplausível destacar que a implantação da Política Urbana no Brasil decorreu de um longo processo de instituição de políticas de urbanização, conforme retrospecto histórico descrito por José Afonso da Silva (2010, p. 55-56):

Na década de 60 do século passado houve tentativa de implantar uma política urbana no país, por influência da Lei 4.380, de 21.8.1964, que criou o Banco Nacional da Habitação (BNH), as Sociedades de Crédito Imobiliário e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), a qual, em seu art. 1º, determinava que o Governo Federal, através do Ministério do Planejamento, formulasse a política nacional de habitação e de planejamento territorial e deu ao SERFHAU atribuições ligadas ao desenvolvimento urbano. Enfim, trouxe ela normas gerais de urbanismo, inclusive a competência do BNH para ‘promover e estimular o planejamento local integrado e as obras e serviços de infraestrutura urbana’, com base na qual ele organizou Programas de Desenvolvimento Urbano com o objetivo principal de racionalizar o crescimento das áreas urbanas brasileiras.

A partir disso, José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 15) denota que a política urbana no Brasil, consiste no “conjunto de estratégias e ações do Poder Público, isoladamente ou em cooperação com o setor privado, necessárias à constituição, preservação, melhoria e restauração da ordem urbanística em prol do bem-estar das comunidades”.

Isto posto, de acordo com o artigo 182 da Constituição da República (BRASIL, 1988), a política de desenvolvimento urbano tem a finalidade de ordenar o pleno desenvolvimento das

funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes, conforme se pode verificar textualmente:

CAPÍTULO II DA POLÍTICA URBANA

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

§ 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor.

§ 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro.

§ 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de:

I - parcelamento ou edificação compulsórios;

II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo;

III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.

Já o artigo 183 da Constituição da República (BRASIL, 1988) regulamenta a concessão de uso especial para fins de moradia, direito social disciplinado no artigo 6º do mesmo instrumento, conforme é visto:

Art. 183. Aquele que possuir como sua área urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural.

§ 1º O título de domínio e a concessão de uso serão conferidos ao homem ou à mulher, ou a ambos, independentemente do estado civil.

§ 2º Esse direito não será reconhecido ao mesmo possuidor mais de uma vez.

§ 3º Os imóveis públicos não serão adquiridos por usucapião.

É importante delinear que a importância da concessão de uso especial para política urbana de que trata o artigo 183, parágrafo 1º da Constituição da República (BRASIL, 1988) foi reconhecida através da Medida Provisória nº 2.220 (BRASIL, 2001), que apesar de não ter sido convertida em lei até o presente momento, está em vigor, pois não fora revogada expressamente por nenhuma outra Medida Provisória, nem houve deliberação definitiva do Congresso Nacional.

Diante dessas considerações, é solene tecer que o marco institucional para a democratização do Brasil foi a Constituição da República (BRASIL, 1988), tendo em vista que disciplinou o direito urbanístico brasileiro, bem como conferiu ao Município o status de ente

federativo habilitado para promover políticas de desenvolvimento urbano através do planejamento e ordenamento do uso e ocupação do solo e na promoção de políticas públicas que permitam o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade, como também o bem-estar dos cidadãos.

Destarte, a atuação dos Municípios no âmbito legislativo, administrativo e econômico não retira as responsabilidades e as competências da União, dos Estados e do Distrito Federal para o enfrentamento dos problemas urbanos, tendo em vista que possuem, de acordo com o artigo 24, inciso I, da Constituição da República (BRASIL, 1988), competência concorrente.

Nesse contexto, de acordo com a Constituição da República (BRASIL, 1988) a União disciplina as normas gerais (art. 24, § 1º), enquanto que os Estados detêm a competência suplementar sobre a matéria (art. 24, § 2º) e o Distrito Federal cumula as competências estaduais e municipais (art. 32, § 1º). Por outro lado, se inexistir norma geral, o Estado tem competência plena para legislar sobre o Urbanismo, tendo em vista suas peculiaridades, prevalecendo a lei estadual até a superveniência de uma norma federal - art. 24, § § 3º - 4º da Constituição da República (BRASIL, 1988), conforme o que se segue:

Além disso, a Carta Magna deu competência à União para elaborar e executar os planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social. O planejamento local é da competência do Município, que deverá, observadas as peculiaridades locais, estabelecer o ordenamento territorial, mediante o planejamento ordenamento, controle, parcelamento e ocupação do solo. (SILVA, 2010, p. 57)

Diante disso, fora necessário a edição de uma lei federal que autorizasse o Município a executar o planejamento, ordenamento e controle do solo urbano, através da instituição de instrumentos da política urbana que concedesse à cidade função social. Essa lei federal fora instituída em 2001 e é denominada Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), conforme segue:

Em verdade, o direito urbanístico no Brasil forma-se de um conjunto de normas que compreende normas gerais, de competência legislativa da União (CF, art. 24, I, e § 1º), hoje consubstanciadas no Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001); normas suplementares de cada Estado (CF, art. 24, § 1º, e § 2º) de pouca expressão; normas municipais, também de caráter suplementar (CF, arts. 30, II e VIII, e 182) - agora, por força do Estatuto da Cidade, com mais unidade substancial. Apesar disso ainda é prudente considerá-lo como uma disciplina de síntese, ou ramo multidisciplinar do Direito, que aos poucos vai configurando suas próprias instituições. (SILVA, 2010, p. 44)

Para Victor Carvalho Pinto (2005, p. 60), o Estatuto da Cidade:

[...] é a primeira lei federal destinada a regulamentar o Capítulo da Política Urbana previsto nos artigos 182 e 183 da Constituição Federal e seu principal objetivo é delinear as diretrizes gerais para o crescimento e ordenamento urbano, estabelecendo

um paralelo entre desenvolvimento urbano e o equilíbrio ambiental, tudo isso em consonância com as previsões dos planos diretores de cada Município.

Já Mariana Moreira (2002, p. 37), ao tratar acerca da origem do Estatuto da Cidade, destaca que “foi fruto de intensas discussões e debates que ocorreram tanto nos meios acadêmicos como junto à população, resultando na adoção de princípios e diretrizes para o planejamento urbano, dando aos Municípios a tarefa de tornar realidade os postulados”.

Seguindo essa concepção foi que Liana Portilho Mattos (2002, p. 65) estatuiu:

[...] mais do que nunca o direito urbanístico brasileiro tem se desenvolvido, incluindo entre as principais legislações, além do capítulo constitucional de política urbana e do Estatuto da Cidade, a lei federal de parcelamento do solo, o Código Florestal, bem como diversas legislações esparsas municipais, estaduais, distritais e federais.

Desse modo, pode-se dizer que a Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), também conhecida como Estatuto da cidade, foi um dos principais dispositivos infraconstitucionais do direito urbanístico, pois, além de regulamentar os artigos 182 e 183 da Constituição da República (BRASIL, 1988) instrumentalizou o município para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.

O Estatuto da Cidade foi delineado sob o tripé humanização, ordenação e harmonização do urbano e rural, sendo inclusive assegurada como uma das diretrizes da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) a garantia do direito a cidades sustentáveis (artigo 2º, inciso I), o que ratifica o entendimento de Toshio Mukai (2002, p. 207) que dispôs que o “Estatuto da Cidade concretiza a obrigatoriedade do Plano Diretor”.

Além disso, O Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) permitiu a utilização de outros instrumentos para a promoção da política urbana, além daqueles previstos no artigo 4º, que possui rol meramente exemplificativo. A propósito, é pertinente expor a concepção de Celso Pacheco Fiorillo (2008, p. 81) ao tratar dos instrumentos da Política Urbana:

Para fins previstos no Estatuto da Cidade, a saber, na execução da política urbana vinculada ao objetivo de ordenar a cidade em proveito da dignidade da pessoa humana, a Lei 10.257/2001 estabeleceu alguns instrumentos, dentre outros, exatamente com a finalidade de fazer com que o diploma se efetive no sentido de organizar as necessidades de brasileiros e estrangeiros aqui residentes dentro da ordem econômica capitalista.

No que cerne à interdisciplinaridade, é possível manifestar a existência de um Direito Civil Urbanístico, a partir do qual se estabelece um elo entre o Direito Civil (tutela da propriedade privada) e o Direito Urbanístico (tutela da função social da cidade), segundo os ensinamentos de Luigi Bonizzato (2007, p. 115):

Originariamente, sempre se estabeleceram como ele entre o direito civil e o direito urbanístico as normas relativas aos direitos de vizinhança e, posteriormente, ao próprio direito de propriedade. Entretanto, a nova codificação civil de 2002 trouxe à tona outros institutos, os quais com o direito urbanístico detém íntima relação, tais como o direito da superfície, para o qual também se dedica uma seção específica do Estatuto da Cidade. [...], dedicar-se-á atenção direcionada para os preceitos civil relacionados à fraude à lei e ao abuso de direito.

Assim, é notório expender que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) buscou garantir a efetivação do Direito Urbanístico, haja vista que foi um instrumento significativo no estabelecimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana a partir da ordenação do espaço concomitantemente com a sustentabilidade ambiental, econômica e social propenso a promover o bem-estar coletivo.

3 A FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

A função social é uma norma constitucional programática derivada do latim “*functus sem*” e significa cumprir uma finalidade, funcionalizar. Por isso, pode-se depreender que a função social da cidade tem por objetivo atender às necessidades individuais e coletivas, ao tempo em que visa oferecer melhores condições de vida aos cidadãos, não olvidando o contexto social e histórico em que a cidade está inserida.

De acordo com Luiz de Pinedo Quinto Júnior (2003, p. 191), a função social da cidade pode ser entendida como:

Organização do espaço físico como fruto da regulação social. Em outras palavras, deve-se pensar a cidade como um espaço de inclusão dos seus cidadãos, não levando em consideração apenas o fator econômico daqueles que fazem parte do mercado formal da produção capitalista da cidade.

Nesse sentido, segundo a visão de Elida Séguin (2002, p. 143), pode-se dizer, de forma geral, que a função social da cidade:

[...] compreende o direito da população a uma moradia digna, transporte coletivo em número suficiente e com periodicidade compatível com a demanda, saneamento básico, água potável, serviço de limpeza urbana, drenagem das vias de circulação, energia elétrica, gás canalizado, abastecimento de alimentos e bens, iluminação pública, saúde pública, educação, cultura, creche, lazer, contenção de encostas, segurança e preservação, proteção e recuperação do patrimônio ambiental e cultural, com especial enfoque para o entorno.

Diante disso, é notório dispor que o ordenamento constitucional brasileiro intentou harmonizar a propriedade privada, a função social da propriedade, a função social das cidades e a política urbana como dispositivos da ordem econômica e financeira, tendo em vista estarem disciplinados no título VI da Constituição da República (BRASIL, 1988).

No que cerne à regulação da propriedade privada, é válido dispor que esta deve ser exercida no intuito de cumprir uma função social. O exercício da função social da propriedade é uma das peculiaridades do exercício da função social da cidade, e mesmo em se tratando de propriedade particular, o proprietário está submetido ao cumprimento do preceito legal, em observância ao que consigna o artigo 1.228 do Código Civil (BRASIL, 2002):

Art. 1.228. O proprietário tem a faculdade de usar, gozar e dispor da coisa, e o direito de reavê-la do poder de quem quer que injustamente a possua ou detenha.

§ 1º O direito de propriedade deve ser exercido em consonância com as suas finalidades econômicas e sociais e de modo que sejam preservados, de conformidade com o estabelecido em lei especial, a flora, a fauna, as belezas naturais, o equilíbrio

ecológico e o patrimônio histórico e artístico, bem como evitada a poluição do ar e das águas.

§ 2º São defesos os atos que não trazem ao proprietário qualquer comodidade, ou utilidade, e sejam animados pela intenção de prejudicar outrem.

§ 3º O proprietário pode ser privado da coisa, nos casos de desapropriação, por necessidade ou utilidade pública ou interesse social, bem como no de requisição, em caso de perigo público iminente.

§ 4º O proprietário também pode ser privado da coisa se o imóvel reivindicado consistir em extensa área, na posse ininterrupta e de boa-fé, por mais de cinco anos, de considerável número de pessoas, e estas nela houverem realizado, em conjunto ou separadamente, obras e serviços considerados pelo juiz de interesse social e econômico relevante.

§ 5º No caso do parágrafo antecedente, o juiz fixará a justa indenização devida ao proprietário; pago o preço, valerá a sentença como título para o registro do imóvel em nome dos possuidores.

Ainda nesse sentido, é imperioso destacar que a propriedade privada, de acordo com o artigo 170 da Constituição da República (BRASIL, 1988), é tratada como um dos princípios gerais da atividade econômica, o que coaduna com o entendimento de que o direito de propriedade é um elemento de grande valia para o exercício da função social da cidade, seja na sua ordem econômica, seja na sua ordem social, conforme o texto do dispositivo em tela:

Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I – Soberania Nacional;

II – Propriedade Privada;

III – Função Social da Propriedade;

IV: Livre Concorrência;

V – Defesa do Consumidor;

VI – Defesa do Meio Ambiente;

VII – Redução das desigualdades Regionais e Sociais; [...]

À guisa de compreensão, impende sobrelevar que a exigência ao exercício da função social da propriedade está emergida no Capítulo I, Título II da Constituição da República (BRASIL, 1988) e é elevada ao patamar de direito fundamental, garantindo o direito de propriedade em todo território nacional e estabelecendo que é dever tanto do indivíduo quando da coletividade o cumprimento da sua função social.

Em outras palavras, pode-se dizer que o exercício da função social da cidade é uma garantia fundamental, haja vista estar intrinsecamente ligada ao exercício da função social da propriedade, que pode ser pública, bem como ser privada, embora ambos devam atender sua função social, tendo em vista a busca pelo equilíbrio entre os interesses público e privado no território urbano, segundo os termos do artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição da República (BRASIL, 1988), ora disposto:

TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XXII - é garantido o direito de propriedade;

XXIII - a propriedade atenderá a sua função social; [...]

Com efeito, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969), conhecida como Pacto de São José da Costa Rica, ratificada no Brasil por meio do Decreto do Executivo nº 678 (BRASIL, 1992), dispõe sobre o direito à propriedade, da seguinte maneira:

Artigo 21 - Direito à propriedade privada

1. Toda pessoa tem direito ao uso e gozo de seus bens. A lei pode subordinar esse uso e gozo ao interesse social.

2. Nenhuma pessoa pode ser privada de seus bens, salvo mediante o pagamento de indenização justa, por motivo de utilidade pública ou de interesse social e nos casos e na forma estabelecidos pela lei.

3. Tanto a usura, como qualquer outra forma de exploração do homem pelo homem, devem ser reprimidas pela lei.

Nesse norte, à luz da disposição trazida pelo Pacto de São José da Costa Rica (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1969), pode-se inferir que a propriedade privada é induzida ao atendimento de uma finalidade social ou coletiva, disposta no texto normativo como interesse social ou utilidade pública, considerando que toda pessoa tem o direito de exercer efetivamente o uso de sua propriedade, observando o parâmetro de funcionalização da cidade.

Nesse diapasão, é inconteste verificar que para a cidade cumprir sua função social é imprescindível que a propriedade privada seja relativizada para atender os interesses difusos e coletivos, podendo sua funcionalidade ser de edificação compulsória, bem como ser de não edificação, nos casos de áreas protegidas ambientalmente. Entretanto, ambos devem agir em prol do bem coletivo, da segurança e do equilíbrio ambiental.

Desta feita, importa destacar que o direito de propriedade é um direito fundamental consubstanciado no artigo 5º, inciso XXII da Constituição da República (BRASIL, 1988), em que pese a imposição de comportamento aos detentores do domínio no intuito de dar à propriedade uma função social estabelecida pelos artigos 5º, inciso XXIII, da Constituição (BRASIL, 1988) e artigo 1.228, do Código Civil (BRASIL, 2002). Além de ser um princípio que rege a ordem econômica do artigo 170, inciso III, da Constituição (BRASIL, 1988) e em compasso com a função social da cidade, é a base normativa que fundamenta a política urbana disciplinada no artigo 182, da Constituição (BRASIL, 1988).

Portanto, o direito à cidade encontra óbices e é diretamente afetado quando há espaços privados que não exerçam função social, haja vista serem espaços urbanos não utilizados ou subutilizados para propósitos alheios aos prescritos nas diretrizes gerais do ordenamento urbanístico - o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001).

Desse modo, cumpre analisar de forma pormenorizada as diretrizes gerais que perpassam a política de desenvolvimento urbano, bem como os instrumentos jurídicos para sua consecução.

3.1 DIRETRIZES GERAIS DO ESTATUTO DA CIDADE

Sob o pálio do texto constitucional, é mister frisar que cabe à União traçar o plano geral de Urbanismo, que irá disciplinar os planos estaduais e que, por sua vez, serão integrados aos planos diretores municipais, formando, destarte, uma cadeia funcional harmônica de desenvolvimento urbanístico, sem ferir a autonomia dos entes federativos.

Dessa forma, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), como norma geral de ordem pública e de interesse social, estabeleceu diretrizes para a execução da política urbana, ao tempo em que incumbiu o Município a tarefa de promover o adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo que se coadunam com a sustentabilidade cultural, social, política, econômica e ambiental.

Nessa esteira, pode-se verificar que o Município é responsável por formular a política urbana e fazer cumprir, através do Plano Diretor, as funções sociais da cidade (habitação, trabalho, circulação e recreação) e da propriedade urbana, possibilitando a promoção dos direitos fundamentais à moradia, transporte público, saneamento básico, saúde, educação, cultura e todos os direitos intrínsecos ao cidadão, sob o supedâneo da dignidade da pessoa humana, princípio de ordem fundamental, consolidado na Constituição (BRASIL, 1988).

Por conseguinte, o artigo 2º da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) - Estatuto da Cidade estabeleceu as diretrizes gerais da política urbanística, de modo a funcionalizar o território urbano aos interesses da coletividade em diversos aspectos, que à guisa de entendimento, pode-se colacionar a garantia ao direito de cidades sustentáveis; gestão democrática; cooperação entre os governos e os demais setores da sociedade; o planejamento do desenvolvimento e distribuição espacial das cidades; a oferta de equipamentos urbanos e comunitários; a ordenação e controle do uso do solo; a integração entre as atividades urbanas e rurais; a adoção de padrões de produção e consumo, bem como a justa distribuição dos ônus e bônus que decorrem do processo de urbanização.

Soma-se a isso a fixação de outras diretrizes, também dispostas no artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), tais quais a adequação de instrumentos que privilegiem o bem-estar geral e a fruição dos bens de forma igualitária; a recuperação dos investimentos do Poder Público; a proteção ao patrimônio histórico, cultural, paisagístico e arqueológico; audiências do Poder Público municipal e a população; a regularização fundiária; simplificação da legislação de parcelamento; isonomia de condições para os agentes públicos e privados; estímulo à utilização, nos parcelamentos do solo e nas edificações urbanas, de sistemas operacionais, padrões construtivos e suportes tecnológicos que visem reduzir os impactos ambientais e promovam a economia de recursos naturais; estímulo à utilização do espaço urbano e o tratamento prioritário às edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento.

Por corolário, é imprescindível a exposição do artigo 2º, da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) no que tange as diretrizes gerais que norteiam a fundamentação do tema ora pretendido, tendo em vista que apesar de todas as indicações do mencionado texto infraconstitucional serem relevantes para o desenvolvimento eficaz da política urbana das cidades, se faz, em razão de ser um longo dispositivo, indispensável pormenorizar apenas as diretrizes que permitirão um melhor entendimento acerca da matéria ora tratada, quais são:

Art. 2º A política urbana tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, mediante as seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis; [...]

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; [...]

XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social. [...]

XVIII - tratamento prioritário às obras e edificações de infraestrutura de energia, telecomunicações, abastecimento de água e saneamento. [...]

A primeira das diretrizes é a garantia do direito a cidades sustentáveis, para a qual o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabeleceu objetivos a serem atingidos em consonância com os acordos firmados na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ONU, 1992), também conhecido como Rio-92, onde fora inaugurada a Agenda 21 (DECLARAÇÃO DO RIO, 1992), que consiste no instrumento de planejamento para a promoção de cidades sustentáveis. Impende salientar que a Agenda 21 instituída no

Brasil (DECLARAÇÃO DO RIO, 1992) fixou como prioridade a conciliação do investimento em crescimento econômico, justiça social e desenvolvimento humano com políticas de conservação ambiental e sustentabilidade.

Não obstante, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), com essa diretriz, estabeleceu que a expansão urbana deve ser compatível com a sustentabilidade social, no que cerne à promoção de uma sociedade mais justa; com a sustentabilidade ambiental, em que pesem a preservação e o aproveitamento racional e adequado dos recursos naturais, renováveis e não renováveis, incorporados às atividades produtivas, bem como com a sustentabilidade econômica, no que tange à gestão e aplicação mais eficiente dos recursos para suprir as necessidades da população e não permitir a subjugação absoluta às regras de produção capitalista.

Ainda, o Estatuto da cidade (BRASIL, 2001) prediz a proteção, a preservação e a recuperação do meio ambiente e do patrimônio natural e construído, seja ele histórico, artístico, paisagístico e arqueológico, partindo-se do axioma de que é imprescindível uma boa relação entre o cidadão e o meio para a manutenção da história local regional ou nacional.

Destarte, a cooperação entre os governos federal, estadual e municipal, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade, no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social é uma diretriz que visa reparar as distorções do crescimento urbano, bem como seus reflexos nocivos ao meio ambiente, devendo ser de significativa cautela de todos os governos (seja federal, estadual, seja municipal) o planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência.

Nessa esteira, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) em seu artigo 2º, inciso VI, também cuidou em estabelecer a ordenação de uso e controle do solo de forma a evitar a utilização inadequada dos imóveis urbanos; a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes; o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivos ou inadequados em relação à infraestrutura urbana; a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente; a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização; a deterioração das áreas urbanizadas e a poluição e a degradação ambiental.

Ademais, o Estatuto (BRASIL, 2001) também estabelece como diretriz geral a integração e complementariedade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do Município e sua área de influência. Sustentado por essas disposições, apesar do tratamento desigual que há com a aplicação dos investimentos públicos em áreas pontuais, é necessário conduzir uma integração entre as áreas urbanas e rurais, haja

vista que o Plano Diretor em sua estruturação fora prescrito para contemplar o Município como um todo e não parceladamente.

No que tange à regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população carente, prevista como uma das diretrizes gerais, vale salientar que o poder público municipal está incumbido de instrumentalizar normas especiais de urbanização, de uso e ocupação do solo e de edificação, observando o contexto socioeconômico da população atendida, fixando para essas áreas as normas ambientais pertinentes.

Ademais, a diretriz referente a regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população carente é o resultado de intensas reivindicações de pessoas que residem em favelas, em invasões e em vilas, que, apesar de algumas já estarem urbanizadas, ainda contam com a ausência da regularização fundiária. É inclusive imperioso notabilizar os casos em que os indivíduos adquirem legalmente um terreno no interior de favelas para fins habitacionais, e que, devido à ausência da regularização urbanística são tratados como ocupantes ilegais da área habitacional. Por isso, essa diretriz foi um importante instrumento para a inversão do quadro de ocupações ilegais no Brasil.

Nessa conjuntura, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) preconizou o desenvolvimento de esforços para simplificar a legislação de parcelamento, de uso e ocupação do solo, de maneira a atender as necessidades de contingentes populacionais de baixa renda e facilitar o enquadramento das construções, realizadas pela própria população, às normas estabelecidas para as edificações, reduzindo os custos nos processos construtivos e aumentando a oferta de lotes e unidades habitacionais.

Por consectário, o Estatuto (BRASIL, 2001) estabelece a isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social, visto que buscou orientar igualitariamente todos os agentes a fim de promover uma política urbana isonômica.

À vista do exposto, exsurge insofismável o entendimento de que as diretrizes gerais da Política Urbana, definidas no Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), objetivam nortear a ação dos agentes públicos responsáveis pelo desenvolvimento urbano na esfera local, indicando que as cidades devem ser observadas como um todo, ao passo em que deve ser rompida a perspectiva atual da parcelaridade do planejamento urbanístico, conforme preconiza Diógenes Gasparini (2002, p. 28):

As diretrizes gerais de política urbana estabelecem o direito à cidade sustentável; à cooperação entre os diversos entes governamentais, na esfera federal, estadual e municipal; à oferta de transportes e serviços públicos adequados aos interesses da população local; à ordenação e controle do uso do solo; à justa distribuição dos

benefícios e ônus decorrente do processo de urbanização, à participação popular e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação de planejamentos públicos, dentre outros.

Além disso, dentre as diretrizes gerais de política urbana elencadas no artigo 2º, inciso II do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), está a gestão democrática municipal que consiste no mecanismo ofertado à população para participar das decisões políticas municipais referentes ao plano orçamentário-financeiro e ao planejamento urbano.

Entrementes, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) consagrou um capítulo próprio para a abordagem da gestão democrática da cidade (Capítulo IV), permitindo com isso uma melhor transparência das ações públicas e uma maior participação dos cidadãos na definição das tutelas jurídico-políticas municipais, conforme se extrai dos artigos 43 a 45:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I – órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

II – debates, audiências e consultas públicas;

III – conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV – iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

Art. 45. Os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania.

Nesse arcabouço, é impreterível ponderar que as diretrizes gerais da política urbana disciplinadas pelo Estatuto da Cidade são um processo estruturado a partir da participação popular contínua de diferentes grupos sociais e econômicos que possibilitam a adequação das demandas locais às ações públicas correspondentes.

3.2 OS INSTRUMENTOS DA POLÍTICA URBANA

Os instrumentos gerais utilizados no desenvolvimento da política urbana estão disciplinados no capítulo II do Estatuto da cidade (BRASIL, 2001) e são utilizados para dar efetividade às diretrizes gerais da política urbana, de acordo com exposição do texto infraconstitucional:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

- I – planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;
 - II – planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões;
 - III – planejamento municipal, em especial:
 - a) plano diretor;
 - b) disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo;
 - c) zoneamento ambiental;
 - d) plano plurianual;
 - e) diretrizes orçamentárias e orçamento anual;
 - f) gestão orçamentária participativa;
 - g) planos, programas e projetos setoriais;
 - h) planos de desenvolvimento econômico e social;
 - VI – estudo prévio de impacto ambiental (EIA) e estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV). [...]
- § 3º Os instrumentos previstos neste artigo que demandam dispêndio de recursos por parte do Poder Público municipal devem ser objeto de controle social, garantida a participação de comunidades, movimentos e entidades da sociedade civil.

Destarte, é plausível explicar que, no âmbito geral, foram elencados os instrumentos dos planos nacionais, regionais e estaduais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social e planejamento das regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. Já em relação à esfera municipal, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) preconiza os instrumentos as quais, estão dispostos: plano diretor; disciplina do parcelamento, do uso e da ocupação do solo; zoneamento ambiental; plano plurianual; diretrizes orçamentárias e orçamento anual; gestão orçamentária participativa; planos, programas e projetos setoriais; planos de desenvolvimento econômico e social.

Por conseguinte, os instrumentos tributários e financeiros da política de desenvolvimento urbano, são instituídas, segundo o artigo 4º, inciso IV, alíneas a, b, e c da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) da seguinte forma:

- IV – institutos tributários e financeiros:
 - a) imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana - IPTU;
 - b) contribuição de melhoria;
 - c) incentivos e benefícios fiscais e financeiros;

No tocante aos institutos jurídicos e políticos, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) em seu artigo 4º, inciso V elencou como instrumentos a desapropriação; servidão administrativa; limitações administrativas; tombamento de imóveis ou de mobiliário urbano; instituição de unidades de conservação; instituição de zonas especiais de interesse social; concessão de direito real de uso; concessão de uso especial para fins de moradia; parcelamento, edificação ou utilização compulsórios; usucapião especial de imóvel urbano; direito de superfície; direito de preempção; outorga onerosa do direito de construir e de alteração de uso; transferência do direito de construir; operações urbanas consorciadas; regularização fundiária;

assistência técnica e jurídica gratuita para as comunidades e grupos sociais menos favorecidos, bem como referendo popular e plebiscito.

Ademais, também, estão previstos como instrumentos para o desenvolvimento da Política Urbana o Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EIA) e Estudo prévio de Impacto de Vizinhança (EIV). Entretanto, para a consecução desses instrumentos são imprescindíveis o controle social e a garantia da participação das comunidades, dos movimentos e das entidades da sociedade civil, nos programas e projetos habitacionais de interesse social desenvolvidos por órgãos com atuação específica nessa área, podendo a concessão de direito real de uso de imóveis públicos ser contratada coletivamente, conforme disposições dos artigos 36 a 38 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001):

Art. 36. Lei municipal definirá os empreendimentos e atividades privados ou públicos em área urbana que dependerão de elaboração de estudo prévio de impacto de vizinhança (EIV) para obter as licenças ou autorizações de construção, ampliação ou funcionamento a cargo do Poder Público municipal.

Art. 37. O EIV será executado de forma a contemplar os efeitos positivos e negativos do empreendimento ou atividade quanto à qualidade de vida da população residente na área e suas proximidades, incluindo a análise, no mínimo, das seguintes questões:

I – adensamento populacional;

II – equipamentos urbanos e comunitários;

III – uso e ocupação do solo;

IV – valorização imobiliária;

V – geração de tráfego e demanda por transporte público;

VI – ventilação e iluminação;

VII – paisagem urbana e patrimônio natural e cultural. [...]

Art. 38. A elaboração do EIV não substitui a elaboração e a aprovação de estudo prévio de impacto ambiental (EIA), requeridas nos termos da legislação ambiental.

Ainda, o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) disciplina o parcelamento, edificação ou utilização compulsório do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, incumbindo a responsabilidade à Lei Municipal específica de fixar as condições e os prazos para implementar a referida obrigação; e independentemente da transmissão do imóvel, seja por ato *inter vivos* ou *causa mortis*, as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização são transferidas. Ademais os prazos para a determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsória do solo urbano não poderá ser inferior a um ano, a partir da notificação, para que seja protocolado o projeto no órgão municipal competente, nem inferior a dois anos, a partir da aprovação do projeto, para iniciar as obras do empreendimento, conforme pode se extrair dos artigos 5º e 6º da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001):

Art. 5º Lei municipal específica para área incluída no plano diretor poderá determinar o parcelamento, a edificação ou a utilização compulsórios do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, devendo fixar as condições e os prazos para implementação da referida obrigação.

§ 1º Considera-se subutilizado o imóvel:

I – cujo aproveitamento seja inferior ao mínimo definido no plano diretor ou em legislação dele decorrente; [...]

§ 5º Em empreendimentos de grande porte, em caráter excepcional, a lei municipal específica a que se refere o caput poderá prever a conclusão em etapas, assegurando-se que o projeto aprovado compreenda o empreendimento como um todo.

Art. 6º A transmissão do imóvel, por ato inter vivos ou causa mortis, posterior à data da notificação, transfere as obrigações de parcelamento, edificação ou utilização previstas no art. 5º desta Lei, sem interrupção de quaisquer prazos.

Nesse sentido, é de se perceber que o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), inicialmente, oferece condições para que o proprietário edifique o seu imóvel, ou seja, dá oportunidade ao proprietário de exercer a funcionalização de sua propriedade, antes de aplicar qualquer instrumento. Por conseguinte, o detentor da propriedade é notificado para cumprir o mínimo exigido por lei (construir ou edificar seu imóvel). Caso as exigências das normas de direito urbanístico não sejam cumpridas, são aplicados os instrumentos da política urbana, tais quais o IPTU progressivo e até mesmo a desapropriação.

No que cerne ao IPTU progressivo no tempo, é imperioso destacar que é um instituto aplicado aos proprietários que não atenderam à notificação para parcelamento, edificação ou utilização compulsórios, objetivando estimular a utilização justa e adequada dos imóveis sem funcionalização, conforme consigna o artigo 7º da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001):

Art. 7º Em caso de descumprimento das condições e dos prazos previstos na forma do caput do art. 5º desta Lei, ou não sendo cumpridas as etapas previstas no § 5º do art. 5º desta Lei, o Município procederá à aplicação do imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana (IPTU) progressivo no tempo, mediante a majoração da alíquota pelo prazo de cinco anos consecutivos.

§ 1º O valor da alíquota a ser aplicado a cada ano será fixado na lei específica a que se refere o caput do art. 5º desta Lei e não excederá a duas vezes o valor referente ao ano anterior, respeitada a alíquota máxima de quinze por cento.

§ 2º Caso a obrigação de parcelar, edificar ou utilizar não esteja atendida em cinco anos, o Município manterá a cobrança pela alíquota máxima, até que se cumpra a referida obrigação, garantida a prerrogativa prevista no art. 8º.

Quanto ao instrumento de desapropriação com pagamento em títulos da dívida pública, impende destacar que as áreas desapropriadas poderão servir para promover a transformação na cidade, através da implantação de unidades habitacionais, criação de espaços públicos voltados à geração de emprego para a população de baixa renda, bem como através do desenvolvimento de atividades culturais, de lazer e de preservação do meio ambiente, conforme artigo 8º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001):

Da desapropriação com pagamento em títulos

Art. 8º Decorridos cinco anos de cobrança do IPTU progressivo sem que o proprietário tenha cumprido a obrigação de parcelamento, edificação ou utilização, o Município poderá proceder à desapropriação do imóvel, com pagamento em títulos da dívida pública.

§ 1º Os títulos da dívida pública terão prévia aprovação pelo Senado Federal e serão resgatados no prazo de até dez anos, em prestações anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais de seis por cento ao ano. [...]

Nesse sentido, o valor da indenização dos títulos da dívida pública que o Município se compromete a pagar, irá refletir sob o valor da base de cálculo do IPTU, descontado o montante incorporado em função de obras realizadas pelo Poder Público e não computará expectativas de ganhos, lucros cessantes e juros compensatórios. Ademais, é importante frisar que esses títulos não possuem poder liberatório para pagamento de tributos (BRASIL, 2001).

Com efeito, é de grande valia dispor que a desapropriação tratada pelo Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) difere da desapropriação estudada pelo Direito Administrativo. Em que pese serem o mesmo instituto, possuem conotações diferentes, haja vista que a desapropriação objeto da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) é mais do que a transferência de titularidade de domínio, é uma forma de ordenação do espaço urbano, conforme a peculiar lição de Jose Afonso da Silva (2010, p. 416):

[...] a desapropriação tradicional é de caráter casuístico e individualizado, no sentido de que atinge bens isolados para transferi-los, em cada caso, definitivamente, para o Poder expropriante ou seus delegados. A desapropriação urbanística, ao contrário, é compreensiva e generalizável, atingindo áreas e setores completos, retirando os imóveis, aí abrangidos, do domínio privado, para afetá-los ao patrimônio público, para depois serem devolvidos ao setor privado, uma vez urbanificados ou reurbanizados, em cumprimento ao chamado dever de reprivatização.

Ademais, no tocante à usucapião especial de imóvel urbano, é oportuno consignar que este instituto não detém as mesmas características da usucapião disciplinada pelo Código Civil (BRASIL, 2002), haja vista que a Constituição da República (BRASIL, 1988) e o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelecem o instituto da usucapião pró-moradia em áreas urbanas, o qual constitui um elemento significativo na regularização fundiária de favelas, loteamentos clandestinos e cortiços, conforme se verifica dos dispositivos extraídos da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001):

Da usucapião especial de imóvel urbano

Art. 9º Aquele que possuir como sua área ou edificação urbana de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos, ininterruptamente e sem oposição, utilizando-a para sua moradia ou de sua família, adquirir-lhe-á o domínio, desde que não seja proprietário de outro imóvel urbano ou rural. [...]

Art. 10. Os núcleos urbanos informais existentes sem oposição há mais de cinco anos e cuja área total dividida pelo número de possuidores seja inferior a duzentos e cinquenta metros quadrados por possuidor são suscetíveis de serem usucapidos coletivamente, desde que os possuidores não sejam proprietários de outro imóvel urbano ou rural. (Redação dada pela lei nº 13.465, de 2017) [...]

Ainda no que cerne aos procedimentos de usucapião, impende salientar que, de acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), as ações judiciais de usucapião especial urbana

devem obedecer o rito processual sumário e a intervenção do Ministério Público se faz impreterível, sendo legitimados para a propositura da demanda o possuidor; o substituto processual; a associação de moradores da comunidade, regularmente constituída, com personalidade jurídica, desde que estejam autorizadas pelos representados.

Outro relevante instrumento da política urbana é o direito de superfície, disciplinado nos artigos 21 a 24 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), o qual permite que o proprietário de espaço urbano conceda a terceiro, em condições estipuladas em contrato, o direito de dispor do solo, subsolo ou o espaço aéreo de seu terreno por tempo determinado ou indeterminado, através da escrituração pública firmada em cartório de registro de imóveis.

Já o direito de preempção está disposto nos artigos 25 a 27 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e pode ser definido como o instrumento que concede ao poder público municipal, preferência na aquisição de imóveis urbanos, observando o valor adotado no mercado imobiliário.

Também é considerado instrumento da política urbana a outorga onerosa do direito de construir instituídos nos artigos 28 a 31 do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e se traduz na possibilidade dada ao proprietário de estabelecer relação com Município com intento de realizar construção além de sua área designada, desde que pague ao poder público municipal o valor estipulado proporcional ao custo do terreno.

Além disso, há também a transferência do direito de construir, disposto no artigo 35 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), prescrito como instrumento que assegura ao proprietário do imóvel, mediante lei municipal, a possibilidade de construir em outro local desde que esteja previsto na norma urbanística do Município.

Destarte, as operações urbanas consorciadas são instrumentos preconizados nos artigos 32 a 34-A do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e consistem no conjunto de intervenções e medidas adotadas pelo agente municipal para preservar, recuperar ou transformar áreas urbanas, mediante a cooperação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, objetivando desenvolvimento urbanístico estrutural, melhorias sociais e a valorização do meio ambiente.

Diante disso, cumpre observar que os instrumentos da Política Urbana possuem aplicação intrinsecamente vinculada ao Plano Diretor municipal competente, não devendo ser visualizados isoladamente, mas sim como parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas, a fim de impulsionar o adequado

desenvolvimento das cidades ao passo em que os agentes atendam o interesse público e a população coopere para o fomento da gestão democrática da cidade.

3.3 PLANO DIRETOR E PROCESSO DE PLANEJAMENTO

A necessidade da instituição de um Plano diretor surge da emergência de um planejamento na esfera local que organize os procedimentos governamentais com intento no bem-estar coletivo e a justiça social diante do crescimento desenfreado das cidades brasileiras. A partir disso, cumpre analisar o dispositivo 182, § 1º da Constituição da República (BRASIL, 1988), que definiu o Plano Diretor como instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Nas definições de Hely Lopes Meirelles (2000, p. 549-550):

O Plano Diretor ou plano diretor de desenvolvimento integrado, como modernamente se diz, é o complexo de normas legais e retrizes técnicas para o desenvolvimento global e constante do Município, sob os aspectos físico, social, econômico e administrativo, desejado pela comunidade local. Deve ser a expressão das aspirações dos munícipes quanto ao progresso do território municipal no seu conjunto cidade/campo. É o instrumento técnico-legal definidor dos objetivos de cada Municipalidade, e por isso mesmo com supremacia sobre os outros, para orientar toda atividade da Administração e dos administrados nas realizações públicas e particulares que interessem ou afetem a coletividade.

Nesse sentido, de acordo com o artigo 40 da Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), o plano diretor deve ser aprovado por lei municipal e pode ser compreendido como o mecanismo básico de viabilização da política urbana, que está integrado ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, tendo como escopo disciplinar a função social da cidade, e estabelecer as circunstâncias através das quais a propriedade, pública e privada, cumpre os fins sociais, ao tempo em que garante o bem-estar dos indivíduos.

Ademais, é de bom alvitre expor o que leciona Toshio Mukai (2004, p. 45):

Os pontos mais importantes do Estatuto da Cidade, referem-se à efetiva concretização do Plano Diretor nos Municípios com mais de 20 mil habitantes, a fixação de diretrizes gerais para que o Município execute sua política de desenvolvimento urbano; a fixação de sanções para os Prefeitos e Agentes Públicos que não tomarem as providências de sua competência; a instituição da gestão democrática da cidade; a regulamentação dos institutos do parcelamento e edificações compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento em títulos e, por fim, as alterações na Lei de Ação Civil Pública, possibilitando ao Judiciário tornar concretas as obrigações de ordem urbanísticas determinadas no Estatuto, inclusive no tocante à elaboração e aprovação do Plano Diretor.

Ressalta-se ainda que, de acordo com a Constituição da República (BRASIL, 1988) e com a Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001), o Plano Diretor é obrigatório para cidades que possuam

mais de vinte mil habitantes; que sejam integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas e de áreas de interesse turístico; aquelas em que o Poder Público Municipal pretenda utilizar os instrumentos do parcelamento, edificação, utilização compulsórios, IPTU progressivo no tempo e desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública; as que estão inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional.

Desse modo, impende destacar que o Plano Diretor tem tal designação por estabelecer os objetivos a serem atingidos, o prazo em que estes devem ser alcançados, as atividades a serem desenvolvidos e quem deve executá-las. E designa-se por diretor, pois fixa as diretrizes do desenvolvimento urbano Municipal. Sendo ainda, considerado uno, pois é integral e engloba Município como um todo e dinâmico e evolutivo, pois demanda que seja revisado decenalmente, para atender as novas exigências da comunidade local.

Isto posto, convém pôr em relevo a vinculação existente entre o Plano Diretor e o processo de planejamento, haja vista que o Plano Diretor, apesar de ser apresentado de forma gráfica com plantas e relatórios, não é um projeto executivo de obras e serviços públicos, mas sim um instrumento norteador do processo de planejamento.

Nessa esteira, é imprescindível sublinhar que o plano diretor é o instrumento fundamental para o processo de planejamento, a qual deve ser elaborado visando as possíveis mudanças institucionais, organizatórias e jurídicas necessárias ao seu funcionamento, conforme leciona José Afonso da Silva (2010, p. 142-143):

[...] O plano deve prever os meios institucionais necessários à sua implementação, execução, continuidade e revisão. [...] há que prever as mudanças institucionais, organizatórias e jurídicas necessárias ao seu funcionamento.

Deve prever a institucionalização do órgão de planejamento local, o preparo de funcionários locais para sua elaboração, revisão, implementação e execução, pois tais atividades não podem ser realizadas por técnicos de fora do Município planejado; deve propor as alterações nas leis existentes visando a adequá-las ao processo de planejamento, preparando os anteprojetos de leis indispensáveis à sua implementação e execução, bem como os regulamentos e outros jurídicos aconselháveis.

Desse modo, é perceptível que o Município está incumbido não só de elaborar o plano diretor, mas também de criar maneiras que possibilite um processo de planejamento constante e permanente que promova a efetivação do processo urbanístico.

Ainda segundo José Afonso da Silva (2010, p. 88), o processo de planejamento urbano passou por diversas transformações, visto que inicialmente tal processo dependia apenas da vontade do agente municipal, ao passo que hoje, tal processo está instrumentalizado pelo Plano Diretor, conforme lição *in causa*:

[...] O processo de planejamento passou a ser um mecanismo jurídico por meio do qual o administrador deverá executar sua atividade governamental na busca da realização das mudanças necessárias à consecução do desenvolvimento econômico-social. (SILVA, 2010, p. 88)

Nessa perspectiva, para elucidar a obrigatoriedade e a importância do Plano Diretor foi que a Lei nº 10.257 (BRASIL, 2001) imputou a penalidade de improbidade administrativa ao Prefeito que impedir ou deixar de garantir os requisitos relativos à gestão democrática e à transparência da fiscalização na implementação do plano diretor, bem como o que não aprovar o plano diretor no prazo da lei ou, para os Municípios que já o tiveram, se não fizer revisar a lei instituidora do plano diretor a cada dez anos.

Assim, o Plano Diretor é um instrumento global de efetivação do processo de planejamento urbanístico, a qual sistematiza o desenvolvimento físico, social e econômico do Município, visando o bem-estar e o progresso da comunidade local, sendo imperioso destacar o papel singular da população e das associações de diferentes grupos na concretude do processo de planejamento.

Devidamente postas as diretrizes concernentes às políticas públicas municipais, resta verificar, enfim, como o aproveitamento de espaços urbanos para fins de alocação de “*food parks*” e congêneres podem contribuir decisivamente para o adequado cumprimento da função econômico-social que se espera das cidades.

4 A COMIDA DE RUA SOBRE RODAS COMO INSTRUMENTO DE PROMOÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

O presente capítulo trata da magnitude da comercialização de alimentos de rua sobre rodas, também entendidos como “*food truck*”, “*food bike*” e “*food cart*”, como instrumentos aperfeiçoados para promover a função social da cidade e dos espaços urbanos vazios, seja público, seja privado.

A partir desse enfoque, perpassa-se pela esfera axiológica das diretrizes gerais da Política Urbana, através do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) e do Plano Diretor Municipal, ao passo em que se delineiam os desafios decorrentes da ausência de regulamentação federal acerca do tema, bem como a existência de inúmeros preceitos normativos que buscam adequar o processo de urbanização com o crescimento e o desenvolvimento da prática de “*street foods*”.

Ademais, cumpre acompanhar as orientações consagradas pela Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006) e a consequente experiência de que as atividades de “*food truck*”, “*food bike*” e “*food cart*” em praças, em ruas e em “*food parks*” se coadunam com os institutos que disciplinam a função social da cidade.

Nesse ínterim, no intuito de promover uma compreensão mais pormenorizada de tal conjuntura, faz-se necessário o desentranhamento da discussão em tópicos que podem ser vislumbrados adiante.

4.1 A NOVA COMIDA DE RUA (“*FOOD TRUCK*”, “*FOOD BIKE*” E “*FOOD CART*”)

Prefacialmente, cumpre enunciar que a noção de comida de rua pode ser compreendida, segundo a Organização Mundial de Saúde – OMS (1996, p. 2), como sendo “comidas e bebidas preparadas e/ou vendidas por vendedores nas ruas e outros lugares públicos para consumo imediato ou não, mas sem o posterior processamento ou preparação”.

Corroborando com esse entendimento, Rogéria Campos de Almeida Dutra (2012, p. 9) consigna que comida de rua é o “alimento oferecido ao público pronto para o consumo imediato, preparado e vendido por vendedores em bancas ou barracas semimóveis, que se instalam em pontos estratégicos das ruas da cidade, como esquinas, calçadas, praças e monumentos”. Ainda, Susana Gastal e Krisciê Pertile (2013, p. 3) afirmam que “as comidas de rua são definidas como o conjunto de alimentos e bebidas preparados ou vendidos por ambulantes, especialmente nas ruas e lugares públicos”.

Por conseguinte, é plausível expor que os vendedores de rua, também denominados de “*street vendors*”, são classificados como ambulantes cuja atividade de comercialização de alimentos nas ruas é um segmento que está inserido nesse tipo de comércio, pois, conforme leciona João Batista Pamplona (2013, p. 230):

A expressão “ambulante” designa trabalhador normalmente auto empregado que vende diretamente ao consumidor (varejo) produtos diversos (normalmente miudezas e mercadorias de mais baixo valor), ou presta serviços (normalmente de alimentação), em vias e logradouros públicos (ruas, calçadas, praças, jardins, etc.), fora de lojas, em postos, fixos ou móveis, ou de forma itinerante levando sua mercadoria junto ao corpo, com ou sem permissão oficial.

Isto posto, impende destacar que nem todo ambulante, necessariamente, labora com a comercialização de comida de rua, mas os vendedores de comida de rua são necessariamente ambulantes, visto que estes comercializam diversos tipos de produtos, como vestuário, importados e alimentos e possuem como característica fundamental a atuação nas ruas, independente qual seja o objeto de seu comércio.

Destarte, a comida de rua, que já existe no Brasil desde o século XVI, sofreu um processo de mutabilidade no que tange ao aperfeiçoamento das técnicas de comercialização. Segundo Rogéria Campos de Almeida Dutra (2012, p. 2), “as transformações ocorridas nas sociedades capitalistas urbanas e industriais estão associadas às modificações na esfera cultural, com redefinições de valores, visões de mundo e estilos de vida”. Já conforme consigna João Batista Pamplona (2013, p. 226):

O comércio de rua é um fenômeno vigoroso, que resiste há séculos de mudanças econômicas e urbanas e, ao contrário do que se imaginava, não sucumbiu à modernidade capitalista, mas foi alimentado por ela, por suas iniquidades. Nas grandes cidades brasileiras, o comércio de rua envolve diretamente uma quantidade de pessoas – vendedores e clientes – grande demais para ser ignorada.

Nesse ínterim, a partir da contextualização da comida de rua, pode-se dizer que a “nova” comida de rua, também conhecida como “*street food*”, importa no fenômeno urbano de uso e ocupação do solo por comerciantes ambulantes - “*street vendors*”- que se desenvolve a partir da comercialização de alimentos sobre rodas.

A comercialização de alimentos sobre rodas é instrumentalizada por meio de “*food trucks*”, que são veículos adaptados para a comercialização de comida, cuja mobilidade é uma característica fundamental. Nesse sentido, o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2016, p. 8) dispõe que “*food truck*” é uma “cozinha móvel, de dimensões pequenas, sobre rodas que transporta e vende alimentos de forma itinerante, podendo instalar seu comércio tanto em locais públicos como privados”.

Nessa esteira, Cristian Leal e Carmen Fontes Teixeira (2014, p. 20) destacam:

A comida de rua pode ser comercializada em postos de venda fixos, semifixos e ambulantes, contemplando uma grande variedade de materiais e equipamentos para a sua realização, que vão desde os mais sofisticados (como água e energia elétrica) aos mais simples através da utilização de caixas e cestos, podendo ser preparado em casa, semipreparado e finalizado na rua ou totalmente preparado na rua.

Ainda, impende salientar que a comercialização de alimentos sobre rodas compreende múltiplas formas de apresentação, a depender do tipo de veículo utilizado para tal fim. Cabe citar como exemplos os “*food trucks*” (comercialização de alimentos em veículos automotores, podendo ser vans, motocicletas e kombis), “*food bikes*” (comercialização de alimentos em bicicletas) e “*food carts*” (comercialização de alimentos em veículos sem propulsão autônoma, diga-se separados do motor do carro, podendo ser desde um simples carrinho, até trailers com vultuosas estruturas). Contudo, o termo “*food truck*” é comumente empregado para se referir à utilização, em âmbito geral, de meios móveis para a comercialização e preparação de alimentos.

Desse modo, a prática contemporânea da comida de rua sobre rodas difere da prática de comida de rua tradicional, tendo em vista que a comida de rua sobre rodas pode ser estabelecida tanto em espaços públicos quanto privados, como estacionamento de lojas (pagos ou não), em “*food parks*”, que podem ser definidos, segundo SEBRAE (2016, p. 8) como “espaços comerciais destinados ao aluguel de vagas para “*food trucks*” – no sentido de cozinhas móveis”, ou ainda em eventos. Neste contexto, é importante destacar o que lecionam Gabriela Silva, Luana Lima e Nelson Lourenço (2015, p. 1):

As mudanças significativas que ocorreram na sociedade moderna favorecem a criação ou a reformulação de diferentes modelos de comércio, que se apresentam como forma de suprir a demanda gerada por um consumidor, que também passa por transformações constantes. Neste contexto está inserido o Food Truck que surge com características que o diferem do comércio “ambulante” contribuindo para a sua possível longevidade, o que motiva e permite estudo sobre os aspectos relacionados a esta hipótese.

À vista disso, é imperioso elucidar que a comercialização de alimentos sobre rodas representa um fenômeno moderno de expansão rápida, que está presente de forma progressiva no comércio informal e que possui uma profunda importância social e econômica para as cidades, que pode ser entendido pelas lições de João Luiz Maximo da Silva (2014, p. 82-83):

A alimentação nas ruas foi afetada pelas transformações urbanas, tendo como ponto de apoio a higienização, mas foi a necessidade de desobstruir a cidade e embelezá-la que provocou as primeiras transformações no abastecimento, consumo e venda de alimentos nos logradouros públicos de São Paulo. Desde o século XVIII, a cidade conhecia formas de se alimentar nas ruas que se caracterizavam não apenas pela presença de quitandeiras, mas de um pequeno comércio destinado ao abastecimento da cidade.

Destarte, no que concerne à importância social, é imprescindível expor que a comida de rua corresponde um ambiente democrático e de fácil acessibilidade à população, independentemente de sua classe social, visto que os preços são os mais variáveis possíveis, contribuindo no combate à fome e ainda, colaborando com a preservação cultural das cidades com a comercialização de comidas típicas de cada região.

Ademais, no que tange à valoração econômica da comida de rua sobre rodas, é mister destacar que é um fenômeno de geração de emprego e renda para a cidade, apesar de possuir um nível elevado de informalidade e não ser qualificado pelos órgãos públicos. Sobreleva ressaltar que a inexistência de preceito legal dificulta a aferição de resultados do quanto a prática dessa atividade tem movimentado a economia e quantas pessoas subsistem desse fim. Entretanto, apesar dessas barreiras, é possível visualizar o impacto causado na economia pela comercialização de alimento sobre rodas, visto que incentivou os microempreendedores a movimentarem a relação comercial da cidade.

Atualmente, a instalação dos meios móveis de venda de alimentos nos espaços públicos se dá pelo atendimento de legislações municipais para a ocupação de ambulantes em logradouros públicos, sendo necessário a obtenção de anuência da prefeitura, bem como, em alguns Municípios, da anuência da vigilância sanitária para sua atuação. Já em espaços privados só é necessário o atendimento das normas de vigilância sanitária, o pagamento de tributos fiscais e, em alguns casos, do pagamento de aluguel para a utilização do espaço. Além disso, é válido dispor que tanto em espaços públicos quanto em espaços privados é necessário o cumprimento das normas do Departamento Nacional de Trânsito para a sua instalação.

Contudo, é de bom alvitre destacar que a comercialização de alimentos em espaços privados oferece diversas vantagens se comparada à comercialização de alimentos em espaços públicos, tendo em vista que dispõem de uma maior acessibilidade; segurança e infraestrutura, com a disponibilização de banheiros; estacionamentos; mesas comunitárias; limpeza do espaço comum; brinquedotecas e seguranças.

Ademais, convém pôr em relevo que a venda de comida sobre rodas é numerosa e possui cardápios diversificados que apresentam novos padrões alimentares, novos figurantes e novas formas de atuação com o estabelecimento de comércio de alimento em pontos heterogêneos da cidade, o que trouxe uma nova conotação social e cultural da comida de rua, pois conforme consigna Henri Léfèbvre (1991, p. 24) “as pessoas que migraram para sobreviver como ambulantes nas ruas da cidade, no contexto da revolução industrial, foram tratadas como coisas”. Ou seja, os comerciantes ambulantes deixaram de ser vistos como “coisa” para serem

compreendidos como empreendedores, a partir da valorização e “*gourmetização*” do seu espaço laboral e das técnicas utilizadas para a consecução de seus fins.

Afiança esse entendimento Ernani Bruno, (1991, p. 293) quando dispõe que “o comércio em torno da distribuição de alimentos teria se desenvolvido desde os primórdios da cidade, mas apenas no final do século XVIII e início do século XIX teria consubstanciado traços urbanos”, podendo ser complementado pelo que leciona Maria Odila Dias (1995, p. 77) quando retrata que a comida de rua se popularizou a partir do processo “incipiente de urbanização”.

Diante disso, verifica-se que a utilização de “*food trucks*”; “*food bikes*” e “*food carts*” é um fenômeno peculiar do comércio informal que tende a crescer cada vez mais. Por isso, chegará um ponto em que será imperiosa a regulamentação dessa atividade, tendo em vista que a territorialização de calçadas e ruas por comerciantes de alimentos sobre rodas influi diretamente no crescimento urbanístico e paisagístico das cidades.

4.2 OS DESAFIOS DA NORMATIZAÇÃO DA VENDA DE ALIMENTOS SOBRE RODAS

Atualmente, a comercialização de alimentos sobre rodas não está positivada de forma homogênea e nacional no ordenamento jurídico brasileiro. O que se tem são projetos de leis e legislações esparsas municipais que buscam planificar o uso ordenado do espaço público pelos “*street foods*”, bem como promover um controle sanitário.

Sobreleva expor que a regulamentação federal dos “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” constitui um desafio que permeia o processo de desenvolvimento das cidades, tendo em vista que representa um processo interventivo de reordenamento do comércio de comida de rua com a descentralização de ações em saúde pública, ao passo que promoveria a consolidação dos regulamentos municipais existentes a partir da norma nacional, conforme se extrai:

Com o crescimento do mercado de food trucks no Brasil, também estão surgindo desafios, como por exemplo, quanto à regulamentação do setor, concorrência com restaurantes fixos, questões sanitárias e impactos negativos para a vizinhança do food truck. Para lidar com esta situação, associações de empresários do segmento estão sendo criadas, e a participação do poder público é importante para a regulamentação e legalização das atividades. Além disso, também surgem questões referentes ao estudo das estratégias de negócios adotadas pelos empresários. Isto acontece porque, apesar de o mercado estar em expansão atualmente e a concorrência entre os food trucks não ser um problema atualmente, com o futuro amadurecimento do mercado, haverá uma maior competição. (ROOS et al., 2015, p. 14)

Além disso, de acordo com Crystal Williams (2013, p. 707-708):

A operação de food trucks não é um esforço limitado a pequenos empresários e empreendedores. Restaurantes estabelecidos os têm utilizado para comercializar

novos itens do cardápio, angariar fundos para organizações ou oferecer almoços convenientes para consumidores. Os food trucks oferecem oportunidades para vendedores de comida de todos os estilos e tamanhos, mas um fator que une todos eles, é a necessidade de aderir aos regulamentos locais. O primeiro passo para entrar nessa indústria é estar bem informado.

Com efeito, é significativo destacar que a prática da comercialização de alimentos sobre rodas urge de regulamentação, tendo em vista a necessidade de se haver um controle de higiene e do acondicionamento da comida comercializada a fim de proporcionar uma maior segurança aos consumidores. Ainda, a positivação desse segmento resultará em um aumento na arrecadação municipal e em um melhor uso adequado do espaço público, bem como, promoverá efetividade dos direitos econômicos, sociais e culturais desse tipo comercial.

Ratifica esse entendimento a Carta Mundial pelo Direito à cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006), a qual pode ser compreendida como o instrumento de fortalecimento dos processos, reivindicações e lutas urbanas na constituição de uma plataforma capaz de empreender esforços para dar plena vigência e efetividade ao novo direito humano (direito à cidade), estabelecendo para tanto, que as cidades devem adotar medidas legislativas e normativas que promovam a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais, conforme o que segue:

ARTIGO I. DIREITO À CIDADE

6. As cidades, em co-responsabilidade com as autoridades nacionais, devem adotar todas as medidas necessárias, até o máximo de recursos de que disponha, para alcançar progressivamente, por todos os meios apropriados e com a adoção de medidas legislativas e normativas, a plena efetividade dos direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Assim as cidades, mediante o ajuste de seu marco legislativo aos tratados internacionais, devem ditar as disposições legislativas o de outro caráter para tornar efetivos os direitos civis e políticos previstos nessa Carta.

Ademais, é imprescindível expor que o uso e ocupação de espaços urbanos vazios por “*food parks*” e congêneres são viabilizados pelas diretrizes fixadas no artigo 2º do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), tendo em vista que se coadunam na promoção ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; o cumprimento da ordenação e controle do uso do solo e a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

Nesse contexto, verifica-se que o uso e ocupação do solo pelos “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” representam o cuidado em assegurar o que consigna a Carta Mundial pelo

Direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006), bem como o cumprimento de algumas diretrizes gerais da Política Urbana, onde os espaços utilizados para este fim devem ser planejados e oferecidos pelo Poder Público a fim de promover o suprimento de energia; água; infraestrutura; instalações sanitárias, bem como, serviços de coleta de lixo.

Nesse diapasão, é inconteste a necessidade latente de se controlar as condições sob as quais opera a comercialização de alimentos sobre rodas, desde a solicitação de licenças, que podem trazer especificações ao exemplo de para qual alimento a documentação é válida, o local em que será preparada e comercializada a comida, bem como o prazo de vigência da licença, tendo em vista que a promoção da permissividade federal legislativa evitará que cada Município traga considerações avulsas acerca desse segmento.

Atualmente, existem dois projetos de leis federais em tramitação na Câmara dos Deputados. O primeiro a ser apresentado foi o Projeto de Lei 1.353 (BRASIL, 2015) proposto em 05 de maio de 2015, o qual trouxe em seu bojo a intenção de regulamentar a prática de “*Food truck*” e “*Food Bike*”, que foram definidos como veículos destinados à comercialização de gêneros alimentícios de caráter eventual e de modo estacionário, não possuindo ponto fixo e nem mesmo concorrendo com o comércio local de forma permanente. Frisa dispor que a última movimentação dada ao Projeto de Lei 1.353 (BRASIL, 2015) foi em 20 de abril de 2017 em que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania - CCJC devolveu a proposta sem manifestação.

O segundo projeto é o Projeto de Lei 3.954 (BRASIL, 2015), proposto em 10 de dezembro de 2015, que tem por objetivo regulamentar a comercialização de alimentos sobre rodas em espaços públicos, trazendo definições do que sejam “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food trailer*”. Além disso, determina com que frequência os meios móveis de comércio podem ficar estacionados em uma determinada rua; fixa uma distância mínima entre os “*street foods*” e os comércios fixos de alimentação, bem como estabelece o que os estados e municípios devem regulamentar a matéria. A última movimentação desse Projeto se deu em 02 de fevereiro de 2017, pela qual a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC - recebeu o Parecer aprovado pela Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviço.

É oportuno salientar que a regulamentação proposta por ambos os projetos de Leis Federais: Projeto de Lei nº 1.353 (BRASIL, 2015) e Projeto de Lei nº 3.954 (BRASIL, 2015), visa preencher a lacuna legal existente acerca do tema em comento, visto que a inexistência de normatização nacional resulta em arbitrariedades. Cite-se como exemplo o caso noticiado por Isabella Calzolari (G1/DF, 2015), em que um servidor do Governo do Distrito Federal passou a oferecer a venda de “autorizações” para a operacionalização da atividade de “*food trucks*”, o

que fora constatado, posteriormente, verdadeira incongruência e tipificação criminal em falsificação de documento público e corrupção passiva. Por isso, resta demonstrado que a inexistência de amparo legal federativo ocasiona um aumento nos riscos da atividade e consequentemente desestimula os investimentos nesse ramo, que apesar dos desafios, tendem a crescer cada vez mais.

Isto posto, exsurge de forma clara e insofismável que a ausência de regulamentação nacional traz inúmeros problemas à sociedade, à economia e principalmente às cidades, causando uma acentuada insegurança jurídica, posto que já há no Brasil, inúmeras leis municipais tratando do tema de forma esparsa, diga-se arbitrária, sem disposição geral. Por isso, é imperioso memorar que a Lei nº 10.257 - Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) estabelece que é de competência da União a fixação de normas gerais acerca do direito urbanístico e é incontestável que a prática de comida de rua sobre rodas afeta consideravelmente o direito urbanístico.

Sublinhe-se que a positivação federal desse crescente segmento mercantil representaria um enorme avanço para as cidades brasileiras, pois proporcionaria o uso ordenado do espaço público, no que concerne ao controle sanitário, bem como, levaria segurança jurídica aos vendedores de comida de rua sobre rodas.

Além disso, a presença de regulamentação nacional proporcionará o estabelecimento de parâmetros específicos, fixando restrições locais, as quais os alimentos poderão ser preparados e vendidos e vislumbrará uma delimitação de centros de venda ou centrais de higienização.

Ademais, constitui um desafio na normatização de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” a fixação de uma definição do que seja “estabelecimento”, tendo em vista que as definições apresentadas pelos projetos federais se encontram em descompasso com o entendimento disposto pelo Código Civil (BRASIL, 2002), pois não dispõem que a prática dessa atividade se dê por empresários, ou por sociedades empresárias, conforme se verifica:

CÓDIGO CIVIL

Art. 1.142. Considera-se estabelecimento todo complexo de bens organizado, para exercício da empresa, por empresário, ou por sociedade empresária.

PL 3954/2015

Art. 3º Esta Lei aplica-se à toda comercialização de alimentos manipulados, de qualquer natureza, realizada através dos veículos descritos nos incisos do artigo anterior e ainda, de barracas desmontáveis.

Parágrafo primeiro: Para os fins da legislação comercial, inclusive para os fins de registro, fiscalização e recolhimento de tributos, os veículos descritos nos incisos do artigo anterior, assim como as barracas desmontáveis são consideradas como estabelecimentos.

Parágrafo segundo: as mesas, cadeiras e toldos que forem dispostas pelos comerciantes instalados nos veículos mencionados no caput deste artigo, serão considerados parte integrante destes. (BRASIL, 2015)

Nesse contexto, a inexistência de regulamentação da prática de comercialização de alimentos sobre rodas, constitui lesão ao direito da cidade, tendo em vista o que consigna a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006):

ARTIGO XIX. LESÃO AO DIREITO À CIDADE

1. Constituem lesão ao Direito à Cidade as ações e omissões, medidas legislativas, administrativas e judiciais, e práticas sociais que resultem no impedimento, em recusa, em dificuldade ou impossibilidade de:

- realização dos direitos estabelecidos nesta Carta;
- participação política coletiva de habitantes, mulheres e grupo sociais na gestão da cidade;
- cumprimento das decisões e prioridades definidas nos processos participativos que integram a gestão da cidade;
- manutenção de identidades culturais, formas de convivência pacífica, produção social de habitação, assim como as formas de manifestação e ação de grupos sociais e cidadãos(ãs), em especial os vulneráveis e desfavorecidos, com base em seus usos e costumes.

Desse modo, a regulamentação nacional da prática de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” garantirá uma maior exequibilidade e efetividade do direito à cidade, bem como trará segurança jurídica aos “*street vendors*” ao reforçar o cumprimento das leis municipais e parametrizar o entendimento das normas em âmbito nacional.

4.3 REGRAMENTOS MUNICIPAIS ACERCA DOS “*FOOD TRUCKS*”, “*FOOD BIKES*” E “*FOOD CARTS*”

À luz do novel constitucional disposto no artigo 30, inciso I (BRASIL, 1988), compete aos Municípios legislar sobre assuntos de interesse local, isto quer dizer que compete ao Município regular e disciplinar os atos administrativos sob o regime de autorização/permissão de serviços de natureza precária, a qual, por sua vez, se enquadra a atividade de comercialização de alimentos sobre rodas.

Com efeito, cumpre ressaltar que o estado de São Paulo foi o primeiro estado a tecer normas de condutas impostas aos “*street foods*” através da Lei nº 15.947 (SÃO PAULO, 2013), regulamentada pelo decreto municipal nº 55.085 (SÃO PAULO, 2014). Destarte, a lei ora em comento buscou tratar minuciosamente acerca dos procedimentos de solicitação ou renovação, bem como instituiu as condições pelas quais o Termo de Permissão de Uso – TPU seria concedido. Além disso, estabeleceu exigências no que concerne à necessidade de obedecer às

diretrizes sanitárias; compatibilizar a instalação do equipamento com o local pretendido e vetou a concessão de TPU a pessoas físicas.

Entretanto, o decreto municipal nº 55.085 (SÃO PAULO, 2014) impôs a obrigatoriedade de permanência dos “*street foods*” nos espaços urbanos de um período não inferior a quatro nem superior a doze horas por dia a fim de privilegiar o caráter itinerante desse segmento e oportunizar, de forma democrática o acesso do espaço público a um maior número de comerciantes do ramo “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” e, por isso, permitiu que a solicitação de uso do espaço pudesse ser requerida para mais de um ponto, desde que não fossem utilizados ao mesmo tempo, conforme:

Art. 12. No prazo de 15 (quinze) dias úteis contados da divulgação dos pontos passíveis de outorga de permissão de uso, o interessado deverá formalizar o pedido mediante preenchimento de formulário próprio dirigido à respectiva Subprefeitura ou à Secretaria Municipal do Verde e Meio Ambiente, conforme o caso, indicando: [...] VII - identificação do ponto pretendido, contendo os seguintes itens:
a) definição do período e dias da semana em que pretende exercer a atividade, não podendo ser inferior a 4 (quatro) nem superior a 12 (doze) horas por dia;
b) croqui do local de instalação, que deverá conter o layout e o dimensionamento da área a ser ocupada, com indicação do posicionamento do equipamento e das mesas, bancos, cadeiras e toldos retráteis ou fixos, se o caso. [...]

Ademais, desde 2015 existe uma plataforma eletrônica, denominada ““*food truck*” nas ruas”, localizada no sítio <<http://www.foodtrucknasruas.com.br/>>, disponível também no “*Google play*” e na “*App Store*” em formato de aplicativo, a qual permite localizar e constatar a presença de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” em todos os estados brasileiros.

Por seu turno, é válido dispor que diversos estados brasileiros já regulamentaram a prática de comercialização de alimento sobre rodas, também denominada de “*food trucks*”, como Rio de Janeiro, Distrito Federal, Pernambuco e Ceará. Além da regulamentação no âmbito estadual, tem-se também inúmeros municípios que já normatizaram a atuação desse segmento.

Contudo, vale salientar que, devido à existência de inúmeras leis tratando acerca do tema em comento, há disposições diversificadas que desconfiguram o atendimento de interesse local. Isto ocasiona um grau de instabilidade entre os “*street foods*” e o governo municipal existindo, muitas vezes, o choque no que tange ao princípio constitucional do livre comércio e da não intervenção disposto no artigo 1º, inciso IV e artigo 170, caput e inciso IV, ambos da Constituição (BRASIL, 1988). Um exemplo disso está corroborado no seguinte julgado:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei do Município de Catanduva, de autoria parlamentar, que proíbe a comercialização de alimentos em áreas públicas por meio de “*food-trucks*”. Vício de iniciativa configurado. Artigo 47, inciso II e XIV da Constituição do Estado. Ao Prefeito cabe a administração da cidade, o que compreende disciplinar o uso das áreas públicas. Sanção que não convalidou o vício, eis que o regramento constitucional não confere tal sorte de efeito ao ato

sancionador. Ação procedente. TJ-SP - ADI: 21118991320168260000 SP 2111899-13.2016.8.26.0000, Relator: Arantes Theodoro, Data de Julgamento: 26/10/2016, Órgão Especial, Data de Publicação: 27/10/2016. (SÃO PAULO, 2016)

Ainda é oportuno dispor que muitos Municípios brasileiros ainda não regulamentaram com especificidade a comercialização de alimentos sobre rodas. Entretanto, apesar de não haver legislação municipal específica para tanto, fora concedida permissão de uso do espaço público, cujo segmento fora enquadrado na categoria de comerciante ambulante. O julgado (SÃO PAULO, 2016) colacionado a seguir retrata um “*food truck*” em situação irregular, tendo em vista que seu proprietário possui Alvará de Licença de Funcionamento expedido pela Prefeitura Municipal de Cerquilho para desenvolver atividade econômica no ramo de lanchonetes por meio do veículo “*trailer*” e não “*truck*”. Ao analisar o inteiro teor, verifica-se que o particular menciona que seu “*food truck*” não está ilegal, por não existir lei municipal que amparasse a sua atividade, conforme:

RECURSO DE AGRAVO DE INSTRUMENTO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. EXERCÍCIO DE ATIVIDADE ECONÔMICA EM "FOOD TRUCK". A autorização que o particular possui para exercer atividade econômica no ramo de lanchonete junto a um veículo trailer, não lhe dá o direito de exercer a mesma atividade por meio de veículo "Food Truck", pois compete ao Município regular e disciplinar os atos administrativos sob o regime de autorização/permissão de serviços de natureza precária. Inexistência de abuso ou ilegalidade nos atos administrativos de notificação, aplicação de multa e paralisação das atividades ao particular que pretende exercer atividade econômica, sem a autorização da Prefeitura Municipal. Não demonstração dos pressupostos da Lei nº 12.016/09. Decisão mantida. Recurso desprovido. TJ-SP - AI: 20723430420168260000 SP 2072343-04.2016.8.26.0000, Relator: Marcelo Berthe, Data de Julgamento: 23/05/2016, 5ª Câmara de Direito Público, Data de Publicação: 02/06/2016. (SÃO PAULO, 2016)

Isto posto, cite-se que na realidade do município de João Pessoa/PB, em particular, e outros municípios paraibanos, ainda carecem de regulamentação específica acerca da atuação dos “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” e por isso, a atividade dos “*street foods*” é visualizada como sendo parte integrante da categoria de comerciante ambulante.

O comércio ambulante é definido de acordo com o Código de Postura de João Pessoa (JOÃO PESSOA, 1995) como sendo:

Art. 229 - Considera-se comércio ou serviço ambulante, para os efeitos desta Lei, o exercício de venda de porta em porta ou de maneira móvel, nos logradouros públicos ou em locais de acesso ao público, sem direito a permanência definitiva.
Art. 230 - Considera-se comércio eventual para os efeitos desta Lei, o exercício de vendas com apoio para mercadorias, em locais predeterminados pelo órgão de Planejamento Municipal e de fácil acesso ao público, apenas durante o horário comercial.

Nesse contexto, hoje em João Pessoa são promovidos eventos que buscam regularizar e incentivar os comerciantes sobre rodas, como o “*Jampa food*” – festival gastronômico que

reúne “*food trucks*” e “*food bikes*” em pontos específicos da Capital. Outro evento é o “*Truck Telecine*” instituído pela primeira vez em 2017 e consistiu em utilizar um caminhão móvel da Telecine para exibição gratuita de filme, no intuito de atrair consumidores para o espaço destinado aos “*food trucks*” (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2017).

Ainda é oportuno salientar que segundo Michelly Pedrosa (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2016) a Secretaria de Desenvolvimento Urbano - SEDURB se dispôs em janeiro/2016, a realizar um plano de estudo a fim de propor a regularização de “*food trucks*” e “*food bikes*” nos logradouros públicos de João Pessoa, apresentando uma proposta de rodízio, conforme afirmação do secretário adjunto da SEDURB: “Aos poucos os comerciantes estão procurando se regularizar e nós estamos dando orientações para que o processo seja feito da melhor forma possível garantindo melhorias para os comerciantes e para os consumidores”.

Outra reverberação da comida de rua em João Pessoa está consignada na instituição da Lei municipal nº 13.455 (JOÃO PESSOA, 2017), que criou o selo de qualidade de atendimento e de alimentos nos seguintes moldes:

Art. 1º Fica criado o selo de qualidade alimentar e de atendimento para os comerciantes que atendem com comercialização de comida de rua.

Parágrafo único. É considerada comercialização de comida de rua aquelas elaboradas no todo ou em parte em:

I – trailers;

II - barracas;

III - food trucks;

IV - carrinhos gourmet e assemelhados.

Art. 2º O objetivo do selo de qualidade de alimentos e atendimento é dar ao cliente garantias sanitárias e de higiene na armazenagem, manipulação e preparo dos alimentos ofertados.

Diante disso, é imperioso dispor que é inerente à natureza da atividade econômica o surgimento de novas formas de comercialização de produtos e serviços, ao tempo em que os empreendimentos incipientes possuem uma limitação esperada, decorrente da inexistência de normas que regulem sua atividade econômica. Contudo, como toda atividade econômica que concerne à venda de alimentos, é necessária a intervenção do Poder Público para regulamentar a matéria e zelar pela saúde pública a fim de promover o bem-estar da população e a segurança jurídica do comerciante.

Desse modo, é plausível destacar que a regulamentação de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” está diretamente relacionada com a promoção da função social da cidade, tendo em vista que a subutilização e o mau aproveitamento de espaços públicos, como praças e ruas,

coadunam-se com a ausência de amparo legal para a operacionalização dessa atividade, a qual interfere significativamente na ordenação urbana.

4.4 “*FOOD TRUCK*”, “*FOOD BIKE*” E “*FOOD CART*” COMO MEIOS DE PROMOÇÃO À FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE

De acordo com a Carta Mundial pelo Direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006), a urbe deve concretizar sua função social a partir do que se segue:

2. FUNÇÃO SOCIAL DA CIDADE E DA PROPRIEDADE URBANA:

2.1 Como fim principal, a cidade deve exercer uma função social, garantindo a todos seus habitantes o usufruto pleno dos recursos que a mesma oferece. Isso significa que deve assumir a realização de projetos e investimentos em benefício da comunidade urbana no seu conjunto, dentro de critérios de equidade distributiva, complementaridade econômica, respeito à cultura e sustentabilidade ecológica para garantir o bem-estar de todos os habitantes, em harmonia com a natureza, para hoje e para as futuras gerações.

Já no que tange ao desenvolvimento urbano equitativo e sustentável e o compromisso das cidades com o setor privado, a Carta supramencionada (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006) dispõe:

Artigo V. DESENVOLVIMENTO URBANO EQUITATIVO E SUSTENTÁVEL

1. As cidades devem desenvolver um planejamento, regulação e gestão urbano-ambiental que garantam o equilíbrio entre o desenvolvimento urbano e a proteção do patrimônio natural, histórico, arquitetônico, cultural e artístico; que impeça a segregação e a exclusão territorial; que priorize a produção social do hábitat e a função social da cidade e da propriedade. Para tanto, as cidades devem adotar medidas que conduzam a uma cidade integrada e equitativa.

5. COMPROMISSO SOCIAL DO SETOR PRIVADO

As cidades devem promover que os agentes do setor privado participem em programas sociais e empreendimentos econômicos com a finalidade de desenvolver a solidariedade e a plena igualdade entre os habitantes de acordo com os princípios previstos nesta Carta.

Ainda, é imperioso colacionar as disposições da Carta Mundial ao Direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006) no que se refere ao direito ao trabalho, consigna:

ARTIGO XV. DIREITO AO TRABALHO

5. As cidades devem promover a integração progressiva do comércio informal que realizam as pessoas de baixa renda ou desempregadas, evitando sua eliminação e repressão. Também se disponibilizarão espaços destinados para o comércio informal e políticas adequadas para sua incorporação à economia urbana.

A partir dessa contextualização, é possível afirmar que a venda de comida de rua sobre rodas é um fenômeno de importância social, nutricional, econômica, bem como sanitária, e que

o modo de vida urbano influi diretamente com o formato em que se dão os vínculos entre os indivíduos e o território, sendo imperioso destacar que as cidades têm, entre outros objetivos, o decrescimento da concentração de renda que resulta em segregação social e espacial; o cuidado pela preservação do meio ambiente e o desvelo pelo acelerado processo de urbanização.

Corroborando com esse entendimento Robert Frommer, Erin Norman, Bert Gall e Lisa Knepper (2011, p. 5), quando dispõem que:

(...) essa modalidade de comercialização de refeições apresenta grandes benefícios para as cidades. Além de colaborar para a geração de empregos, a compra de produtos e serviços locais, a contribuição com impostos sobre as vendas e o pagamento de taxas para operação dos *food trucks* também contribuem para fomentar a economia. Esses caminhões customizados, ao contrário do senso comum, também cooperam para atração de novos clientes para os restaurantes, que se explica pela capacidade que têm de ativar espaços e ruas subutilizados, contribuindo, por conseguinte, para a intensificação das vendas e do comércio de varejo como um todo.

Diante disso, é oportuno consignar que o comércio de rua possui efeitos heterogêneos, haja vista que enquanto a ausência de regulamentação ocasiona óbice à ordenação espacial, podendo inclusive ser uma contrariedade ao processo de mobilidade urbana, a operacionalização de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” exerce um papel importante na cadeia estrutural, econômica e social das cidades.

Nesse mister, segundo Ryzia Cardoso, Sandra Santos e Edleuza Silva (2009, p. 1217):

Paralelamente, considerando o grande número de consumidores urbanos que contam com a comida de rua como parte da sua refeição diária e tendo em vista a natureza perecível de muitos alimentos, além do fato destes se encontrarem em um estado pronto para consumo, sem que o usuário utilize qualquer tratamento que sirva para reduzir os níveis de contaminação, torna-se imperativo o controle pelos órgãos oficiais para proteger a saúde coletiva.

Por conseguinte, é válido ressaltar que a ausência de planejamento efetivo para a prática dessa atividade pelas urbes resulta em graves problemas para o desenvolvimento consolidado na Carta Mundial pelo direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006), que estabeleceu compromissos e medidas a serem assumidos pela sociedade civil, pelos governos locais e nacionais, parlamentares e pelos organismos internacionais a fim de que todas as pessoas vivam com dignidade, a partir dos princípios da solidariedade, liberdade, igualdade, e justiça social, fundamentado no respeito às diferenças culturais urbanas.

Isto posto, é possível tecer que a instalação de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” é um mecanismo de promoção da função social da cidade, tendo em vista as disposições do próprio Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), do Plano Diretor dos Municípios e também da Carta Mundial pelo direito à Cidade (FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO, 2006),

haja vista que é um segmento comercial de desenvolvimento econômico, artístico, comunitário, bem como integra os princípios constitucionais dispostos como supremos.

Um exemplo prático disso, é a cidade de João Pessoa, que, conforme pode-se verificar no Anexo B (Avenida Cabo Branco após a instalação do “*Foodpark Cabo Branco*”), a instalação de “*food parks*”, apesar de espaços privados, promoveu nitidamente a funcionalização da cidade e permitiu o cumprimento da diretriz geral do Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001) no que concerne ao planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do Município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente; ordenação e controle do uso do solo e a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

Nesse contexto, impende destacar que, de acordo com o mapa de praças da cidade de João Pessoa (PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA, 2015), existem cento e oitenta praças, dentre as quais muitas consistem em espaços públicos subutilizados que não estão promovendo a funcionalização nem da cidade, nem do espaço público destinado para esse fim.

Destarte, partindo da concepção de que praça é todo espaço público urbano que propicia convivência e recreação para seus usuários, tem-se, segundo Joselle Davanço Dizeró (2006, p. 7) que a praça é um local de convívio social por excelência, conforme:

O espaço público urbano, praça, portador de símbolos, mítico, que congrega o imaginário e o real, marco arquitetônico e local de ação, palco de transformações históricas e socioculturais, é fundamental para a cidade e seus cidadãos. Local de convívio social, por excelência, esse espaço existente há milênios, utilizado por civilizações de distintas maneiras, jamais deixou de exercer a sua mais importante função, a de integração e sociabilidade da população de um município.

Ainda, de acordo com Mauro Font (2003, p. 5), a praça pública:

É um espaço de reunião, construído para e pela sociedade, imbuída de significados, marcos centrais da constituição de trajetos, ponto de chegada e partida, concentração e dispersão. Consiste em espaço para pedestres e é palco representativo da dimensão cultural e histórica da cidade, além de abrigar, frequentemente, o comércio formal e o informal, como as feiras populares, coloniais, de artesanato, entre outras.

Diante disso, impende destacar que a utilização de praças públicas por “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*”, desde que devidamente regulamentados e tendo seus espaços ordenados, resultam na efetivação da função social da cidade, tendo em vista o que consigna o Plano Diretor do município de João Pessoa - Decreto n.º 6.499 (JOÃO PESSOA, 2009):

Capítulo II - Da Função Social da Propriedade Urbana

Art. 5º. Para cumprir sua função social, a propriedade urbana deve satisfazer, simultaneamente, as seguintes condições:

I - uso para atividades urbanas, em razão compatível com a capacidade da infraestrutura instalada e do suprimento dos serviços públicos;

II - aproveitamento e utilização integrados à preservação da qualidade do meio ambiente e do patrimônio cultural, compatíveis com a segurança e saúde de seus usuários e das propriedades vizinhas.

Art. 6º. A propriedade urbana cumpre sua função social quando o exercício dos direitos a ela inerentes se submete aos interesses coletivos.

Desse modo, percebe-se que o direito à cidade como mecanismo de promoção de direitos fundamentais não pode ser construído e consolidado enquanto existirem espaços privados e públicos que não promovam a função social da cidade. Isso significa dizer que a existência de espaços urbanos vazios, conforme pode ser verificado no Anexo C (Espaço urbano vazio – Av. Governador Argemiro de Figueiredo) podem ser compreendidos como espaços localizados dentro do território da cidade as quais estão em desuso ou áreas edificadas em estado de abandono, constituem um retrocesso ao desenvolvimento das cidades e consequentemente a sua desfuncionalização, conforme se verifica no seguinte excerto:

O direito à cidade não poder ser construído ou afirmado se houver espaços privados que não exerçam função social. Em outras palavras, os chamados espaços urbanos vazios, que podem ser compreendidos como áreas localizadas dentro do território da cidade e que já têm em seu entorno uma composição de serviços e equipamentos públicos que lhes dão capacidade de incluir socialmente as pessoas que estão à margem do entorno urbano. Em sua maioria são imóveis urbanos pertencentes a alguém, mas que estão em desacordo ao uso social da propriedade privada consagrado na CRFB de 1988 e em leis infraconstitucionais de ordenamento e desenvolvimento urbano, a saber, Estatuto da Cidade e planos diretores. Por não cumprirem a função social são áreas ociosas ou subutilizadas ou ainda superutilizadas e que mereceriam destinação tal qual prescrevem as normas de direito urbanístico (MASTRODI e SILVEIRA, 2016, p. 17).

Destarte, Andréa Borde (2003, p. 4) conceitua espaços urbanos vazios como sendo: “terrenos localizados em áreas providas de infraestrutura que não realizam plenamente a sua função social e econômica, seja porque estão ocupados por uma estrutura sem uso ou atividade, seja porque estão de fato desocupados, vazios”.

Por conseguinte, é de bom alvitre enaltecer que a regularização acerca da instalação de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” como meio de promoção à função social da cidade pode se dar através de operações urbanas consorciadas, que de acordo com o Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), é definido como sendo:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar

em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Destarte, pode-se dizer que as atividades de comercialização de alimentos sobre rodas em espaços urbanos vazios, nas modalidades de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*”, são instrumentos capazes de promover a efetivação da função social da cidade e da propriedade urbana, haja vista que se caracterizam pela promoção de áreas de convívio social, melhoramento da infraestrutura da urbe, incentivo a economia, bem como, o aumento no grau de satisfação dos cidadãos.

Portanto, ao retomar os questionamentos norteadores desta monografia: como quais impactos e repercussões trazidas pela ausência de regulamentação federal acerca da comercialização de alimentos sobre rodas? Pode-se afirmar que é perceptível que as leis municipais buscam, cada vez mais, disciplinar a prática de comida de ruas sobre rodas, entretanto, ainda encontra óbices na concretude de suas regulamentações, tendo em vista a ausência de parâmetros nacionais que respaldem normativamente suas especificações.

Por corolário, outra inquirição fundamentada nesta monografia foi: a utilização de praças públicas e espaços urbanos vazios por meio de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” auxiliam na promoção da função social da cidade? Diante disso, é imprescindível colacionar os exemplos práticos trazidos neste trabalho (Anexo A - Avenida Cabo Branco antes da instalação do “*Foodpark Cabo Branco*” e Anexo B - Avenida Cabo Branco após a instalação do “*Foodpark Cabo Branco*”) que demonstram claramente que a utilização de praças públicas e espaços vazios urbanos por “*food parks*” e congêneres contribuem para a funcionalização da cidade em seu aspecto social, econômico, espacial e ambiental.

Então, elucidando de forma pormenorizada de qual maneira os “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” contribuem para a funcionalização da cidade em seu aspecto social, é pertinente frisar que esse segmento promove a preservação cultural da *urbe*, ao tempo em que viabiliza a convivência social, visto que alguns “*street foods*” comercializam comidas típicas da localidade. Além disso, é imperioso destacar que esses instrumentos contribuem para a promoção do princípio constitucional da dignidade da pessoa humana ao proporcionar espaços de lazer, mobilidade urbana e acessibilidade a alimentos que atendam as normas de higienização e que sejam apetitosos, não necessitando, portanto, de grandes deslocamentos para desfrutar de uma alimentação convidativa. Outra contribuição social proporcionada à cidade é a promoção da isonomia de condições para os agentes públicos e privados na instituição de empreendimentos que melhorem a urbanização.

Ademais, no que concerne a contribuição desses instrumentos à funcionalização da cidade, no aspecto econômico pode-se dizer que esse segmento atrai investidores para a *urbe*, bem como promove a circulação de capital com o fornecimento de empregos que fomentam a economia. Além de trazer aos cofres dos Municípios receitas públicas que podem ser utilizadas no desenvolvimento da cidade. Hoje, alguns Municípios instituem o TPU - Termo de Permissão de Uso como ferramenta de legalização de *“food parks”* e congêneres, o que acaba gerando receita para o Município e consequentemente contribui para o desenvolvimento econômico. Ainda, é imprescindível expor que a operacionalização de *“food trucks”*, *“food bikes”* e *“food carts”* são instrumentos efetivos de promoção à função social da cidade, pois incentiva a adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira dos gastos públicos de modo a privilegiar o bem-estar e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais.

Outra contribuição dos *“food trucks”*, *“food bikes”* e *“food carts”* à funcionalização da cidade é visualizada na perspectiva da ordenação do espaço urbano, tendo em vista que a utilização adequada desses instrumentos possibilitam o embelezamento da cidade, estimulam a utilização de espaços urbanos vazios, contribuem para o tratamento prioritário às obras de infraestrutura de energia, abastecimento de água e saneamento, bem como evitam a utilização inadequada e a retenção especulativa de imóveis urbanos.

Soma-se a isso a contribuição dos *“food parks”* e congêneres à funcionalização da cidade em seu aspecto ambiental, tendo em vista que a sua simples operacionalização incentiva a adoção de padrões de produção e consumo compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do Município, reduzindo a poluição e a degradação ambiental.

Enfim, é imperioso concluir que *“food trucks”*, *“food bikes”* e *“food carts”* são meios de promoção à função social da cidade nos aspectos culturais, econômicos, espaciais e ambientais, tendo em vista que concretizam as diretrizes gerais da política de desenvolvimento urbano. Ao passo que, é de importância fundamental a visibilidade dos *“food parks”* e congêneres pelos aplicadores do direito a fim de efetivar e garantir o direito das cidades.

5 CONCLUSÃO

No trajeto percorrido até aqui, as reflexões desenvolvidas apontam para uma série de conclusões, que, em seu conjunto, definem de que forma os instrumentos jurídicos de planejamento da ocupação urbana podem garantir a efetivação da função social da cidade. Uma delas é a instalação de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” em espaços urbanos públicos vazios, bem como a sua regularização federativa.

Ademais, outra conclusão é de que cada estrutura urbana possui suas próprias peculiaridades que resultam na formação da *urbe* como um todo e que a convivência harmônica com o desenvolvimento sustentável entre o bem-estar dos cidadãos e crescimento da cidade, constitui a concretização da função social da cidade.

Diante disso, é plausível colacionar que o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257 estabeleceu diretrizes gerais para a política urbana, para a administração das cidades e buscou transformar as cidades em modelos sustentáveis de convivência, ou seja, passível de conceder aos cidadãos condições adequadas de moradia, lazer, pautando-se no princípio constitucional da dignidade da pessoa humana, com acesso aos bens imprescindíveis ao bem estar como o saneamento básico, o transporte, a educação, a cultura. Diante disso é que o Estatuto limita, por meio de seus instrumentos urbanísticos, a liberalidade do uso e ocupação do solo do espaço urbano impondo-lhes limitações ao uso da propriedade pública e urbana.

Outrossim, o Plano Diretor dos Municípios está disposto como sendo o instrumento basilar de promoção dos objetivos consignados pelo Poder Público. Sendo, hoje, portanto, inócuo se pensar em desenvolvimento das cidades se não se pensar no instrumento de planejamento prévio que conduza à concretização dos objetivos assinalados. Por isso é tão importante estudar o direito das cidades, pois o seu desenvolvimento influi diretamente no desenvolvimento do espaço a qual se insere os cidadãos, promovendo satisfação ou insatisfação da população da cidade.

Entrementes, verifica-se a carência de estudos acerca do papel social, cultural e econômico desempenhado pela operacionalização de “*food trucks*”, “*food bikes*” e “*food carts*” tanto nas praças e logradouros públicos quanto nos espaços privados denominados de “*food park*”, bem como o fomento de discussões acerca da lacuna jurídica existente.

Ademais, cite-se como outras soluções para a efetivação da função social da cidade a construção de parques de “*food trucks*” e o aperfeiçoamento dos pontos de venda já existentes, compreendendo um melhoramento do entorno, no que tange ao acesso, a iluminação, a infraestrutura e a promoção de recreação.

É a partir destas conclusões e das matrizes consolidadas no Estatuto da Cidade e na Carta Mundial ao Direito à Cidade que se construiu preceitos para o Município de João Pessoa promover o incentivo à prática de *“food truck”*, *“food bike”* e *“food cart”*, haja vista que um planejamento urbano construído de forma transdisciplinar e epistêmica requer a análise do Município como um todo. Por isso, a instituição de ações que enfrentem de forma eficaz a problemática do comércio informal e da ordenação do espaço urbano para a promoção de sua função social, nas quais a formulação de normas efetivas que integrem o cidadão e o Poder Público primem pela gestão democrática da cidade. Um sistema, por meio do qual Plano Diretor municipal se colaciona com a demais normas locais.

São instrumentos jurídicos de planejamento de ocupação urbana, o Plano Diretor e os demais previstos no Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, como o parcelamento do uso e da ocupação do solo; o zoneamento ambiental; o plano plurianual; as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual; os planos programas e projetos setoriais; e os planos de desenvolvimento econômico e social. Acrescenta-se a isso, outros desdobramentos, tais como o Código de Posturas, o Código de Urbanismo e a Lei nº 13.455.

Nesse sentido, é indubitável expor que o Plano Diretor Municipal desempenha uma tarefa fundamental na promoção da função social da cidade, haja vista que a complexa regulação do comércio de rua sobre rodas deve ser superada.

Assim, exsurge claro e insofismável que a venda de comida de rua sobre rodas é um fenômeno de magnitude social, nutricional, econômica, bem como sanitária e que deve ser visualizado de forma heterogênea, haja vista que ao passo que a inexistência de regulamentação resulte em óbice à ordenação espacial, a operacionalização de *“food trucks”*, *“food bikes”* e *“food carts”* corrobora com o cumprimento das diretrizes gerais que objetivam promover a função social da cidade.

Por fim, conclui-se que *“food trucks”*, *“food bikes”* e *“food carts”* são instrumentos de promoção da função social da cidade que integra os princípios constitucionais da dignidade da pessoa humana, do livre comércio e da Política Urbana, tendo em vista que estão em consonância com as disposições contidas no Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257, no Plano Diretor dos Municípios e também da Carta Mundial pelo direito à Cidade.

REFERÊNCIAS

BARDET, Gaston. **O Urbanismo**. Tradução Flávia Cristina S. Nascimento. Campinas: Papirus: Campinas, 1990.

BONIZZATO, Luigi, **Propriedade Urbana Privada e Direitos Sociais**. Curitiba: Juruá, 1ª Ed., 2007.

BORDE, Andréa de Lacerda Pessoa. Percorrendo os vazios urbanos. In: Simpósio Perspectivas da forma urbanística no século XXI. **Cadernos de resumos**. Florianópolis, 2003.

BRASIL. **Código Civil**, 2002. Lei nº 10.406. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm> Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. Decreto nº 816, de 10 de julho de 1855. **Coleção de Leis do Império do Brasil** de 1855, Página 12 Vol. 1 pt. I. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1824-1899/decreto-816-10-julho-1855-558144-publicacaooriginal-79066-pl.html>>. Acesso em: 25 de março de 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 775**, de 04 de maio de 1983. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=182231>>. Acesso em: 10 de março de 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 1.353**, de 05 de maio de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1378696.pdf>>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 2.191**, de 22 de novembro de 1989. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=0D056FE69919DD2E552602E47541B31D.node2?codteor=1151884&filename=Avulso+-PL+4285/1989>. Acesso em: 10 de março de 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 3.954**, de 10 de dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2074615>>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

BRASIL. Congresso. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 5.788**, de 09 de outubro de 1990. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=21252>>. Acesso em: 10 de março de 2018.

BRASIL. Constituição (1967). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Outorgada em 24 de janeiro de 1967. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm>. Acesso em: 10 de março de 2018.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**.

Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 04 de março de 2018.

BRASIL. Decreto nº 678, de 06 de novembro de 1992. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica) **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 09 novembro. 1992. Disponível em: <

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm>. Acesso em: 15 de março de 2018.

BRASIL. Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras Providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 20 dezembro. 1979. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6766compilado.htm>. Acesso em: 23 de março de 2018.

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Código de Defesa do Consumidor. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 setembro. 1990. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8078.htm>. Acesso em 20 de março de 2018.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Estatuto da Cidade. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 11 julho. 2001 e retificado em 17.7.2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10257.htm>. Acesso em: 04 de abril de 2018.

BRASIL. Lei nº. 13.465, de 11 de julho de 2017. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 julho. 2017. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13465.htm>. Acesso em: 09 de abril de 2018.

BRASIL. Medida Provisória nº 2.220, de 04 de setembro de 2001. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 05 setembro. 2001. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/2220.htm>. Acesso em: 11 de março de 2018.

BRUNO, Ernani Silva. **Histórias e tradições da cidade de São Paulo**, 3 v. São Paulo: Editora Hucitec, 1991.

CALZOLARI, Isabella. Servidor do GDF é preso por vender a R\$ 130 licença falsa para food trucks. Notícia publicado em 02/10/2015. **G1/DF**. 2015 Disponível em:

<<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2015/10/servidor-do-gdf-e-preso-por-vender-r-130-licenca-falsa-para-food-trucks.html>>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

CARDOSO, Ryzia de Cassia Vieira; SANTOS, Sandra Maria Chaves dos; SILVA, Edleuza Oliveira. Comida de rua e intervenção: estratégias e propostas para o mundo em

desenvolvimento. **Ciênc. saúde coletiva**, Rio de Janeiro , v. 14, n. 4, p. 1215-1224, Agosto, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232009000400027&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

CARLA, Andrezza. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Secretaria de Desenvolvimento Urbano (**SEDURB**). ‘Jampa Food’ e ‘Truck Telecine’ estacionam na Avenida Epitácio Pessoa. 2017. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/jampa-food-e-truck-telecine-estacionam-na-avenida-epitacio-pessoa/>>. Acesso em: 10 de abril de 2018.

CASTELLS, Manuel. **La question urbaine**. Paris: Maspero, 1972. Tradução Paz e Terra, 2000.

DECLARAÇÃO DO RIO, **Agenda 21**, CNUMAD, 1992.

DIAS, Maria Odila Silva. **Quotidiano e poder em São Paulo no século XIX**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1995.

DI SARNO, Daniela Campos Libório. **Elementos de direito urbanístico**. Barueri: Manole, 2004.

DIZERÓ, Joselle Davanço. **Praça do interior paulista: estudos de caso nas cidades de Ribeirão Preto e Monte Alto/SP**. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas - PUC, Campinas, 2006.

DUTRA, Rogéria Campos de Almeida. Comida de Rua: estilo alimentar, temporalidade e sociabilidade nas ruas da cidade. In: Encontro Anal da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, 36., 2012. Águas de Lindóia, **Anais...** São Paulo: 2012.

FERREIRA, João Sette Whitaker. **Globalização e urbanização subdesenvolvida**. São Paulo em Perspectiva. vol. 14. n. 04. São Paulo. Outubro/Dezembro. 2005.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Comentários ao Estatuto da Cidade**. 5ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

FIORILLO, Celso Pacheco. **Estatuto da Cidade Comentado**. 3. ed. São Paulo: R.T., 2008.

FONT, Mauro. **A praça em movimento: processos de transformações morfológicas e funcionais no Brasil do século XX**. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

FÓRUM SOCIAL MUNDIAL POLICÊNTRICO. **Carta Mundial pelo Direito à Cidade**. Publicado em: 12/06/2006. Documento produzido a partir do Fórum Social Mundial Policêntrico de 2006. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/709/709.pdf>>. Acesso em: 18 de março de 2018.

FROMMER, Robert et al. **Streets of Dreams: How Cities Can Create Economic Opportunity by Knocking Down Protectionist Barriers to Street Vending**. Julho, 2011. Disponível em: <http://www.ij.org/images/pdf_folder/economic_liberty/atl_vending/streetsofdreams_webfinal.pdf>. Acesso em: 01 jun. 2016.

GASPARINI, Diógenes. **O Estatuto da Cidade**. São Paulo: Editora NDJ, 2002.

GASTAL, Susana; PERTILE, Krisciê. As Comidas de Rua entre fixos e fluxos. Seminário da Associação Nacional Pesquisa e Pós-Graduação em Turismo, 10., 2013. Universidade de Caxias do Sul, **Anais...** Caxias do Sul: UCS, 2013.

HARADA, Kiyoshi. **Direito urbanístico: Estatuto da Cidade, Plano Diretor Estratégico**. 1ª ed. São Paulo: NDJ, 2004.

HARVEY, David. O direito à cidade. **Lutas Sociais**, [S.l.], n. 29, p. 73-89, dez. 2012. ISSN 2526-3706. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/index.php/ls/article/view/18497>>. Acesso em: 09 de abril de 2018.

JOÃO PESSOA. Câmara Municipal. Decreto nº 6.499, de 20 de março de 2009. Consolida a Lei Complementar n.º 054, de 23 de dezembro de 2008, às disposições da Lei Complementar n.º 03 de 30 de dezembro de 1992. **Diário Oficial [do] Município**, João Pessoa, PB, 20 março. 2009. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/planodiretor2009.pdf>>. Acesso em: 27 de abril de 2018.

JOÃO PESSOA. Câmara Municipal. Lei complementar nº 07, de 17 de agosto de 1995. Código de Postura de João Pessoa. **Diário Oficial [do] Município**, João Pessoa, PB, 18 agosto. 1995. Disponível em: <http://www.joaopessoa.pb.gov.br/portal/wp-content/uploads/1995/08/C_digo-de-Posturas-do-Munic_pio-de-JP.pdf>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

JOÃO PESSOA. Câmara Municipal. Lei nº 13.455, de 14 de setembro de 2017. Cria o selo de qualidade de atendimento e de alimentos na comercialização da comida de rua e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Município**, João Pessoa, PB, 23 setembro. 2017. Disponível em: <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=350887>>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

LEAL, Cristian Oliveira Benevides Sanches; TEIXEIRA, Carmen Fontes. Comida de rua: um estudo crítico e multirreferencial em Salvador, BA – Brasil. **Vigilância Sanitária em Debate: Sociedade, Ciência e Tecnologia**, [S.l.], v. 2, n. 4, p. 12-22, nov. 2014. ISSN 2317-269X. Disponível em: <<https://visaemdebate.incqs.fiocruz.br/index.php/visaemdebate/article/view/410/161>>. Acesso em: 30 de abril de 2018.

LÉFÈBVRE, Henri. **A Revolução Urbana**. Belo Horizonte: EDUFMG, 2004.

LÉFÈBVRE, Henri. **A vida cotidiana do mundo moderno**. São Paulo: Ática, 1991.

LÉFÈBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001.

MASTRODI, Josué; SILVEIRA Zaccara, Suzana Maria Loureiro. Sobre a promoção do direito à moradia: um estudo à luz da política urbana do município de Campinas / On the promotion of the right to housing: a study based upon urban policies. **Revista de Direito da Cidade**, [S.l.], v. 8, n. 1, p. 1-28, fev. 2016. ISSN 2317-7721. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/18518>>. Acesso em: 15 março de 2018.

MATTOS, Liana Portilho (organizadora). **Estatuto da Cidade Comentado**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2002. Disponível em: <<http://www.secid.ma.gov.br/files/2014/09/Estatuto-da-Cidade-comentado.pdf>>. Acesso em 04 de abril de 2018.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MONTE-MÓR, Roberto Luís de Melo. O que é o urbano, no mundo contemporâneo. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, Texto para discussão n. 281. UFMG/Cedeplar, 2003. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/58/61>>. Acesso em: 03 de abril de 2018.

MOREIRA, Mariana. A História do Estatuto da Cidade. In DALLARI, Adilson Abreu; FERRAZ, Sergio (Org.). **Estatuto da Cidade: Comentários à Lei Federal 10.257/01**. São Paulo: Malheiros, 2002.

MUKAI, Toshio. **Direito Urbano-Ambiental Brasileiro**. 2ª edição. São Paulo: Dialética, 2002.

MUKAI, Toshio. **Temas atuais de direito urbanístico e ambiental**. Belo Horizonte: Fórum, 2004.

NETO MOREIRA, Diogo de Figueiredo. **Introdução ao Direito Ecológico e ao Direito Urbanístico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1977.

ONU, Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, 1992.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, Convenção Americana de Direitos Humanos (“**Pacto de São José da Costa Rica**”), 1969. Disponível em: <<http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/sanjose.htm>>. Acesso em: 19 de abril de 2018.

PAMPLONA, João Batista. Mercado de trabalho, informalidade e comércio ambulante em São Paulo. **Rev. bras. estud. popul.**, São Paulo, v. 30, n. 1, p. 225-249, Junho 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-30982013000100011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 30 de abril de 2018.

PEDROSA, Michelly. Sedurb discute regularização de foodbikes e foodtrucks. Prefeitura Municipal de João Pessoa. (**SEDURB**) Em 06 de janeiro de 2016. Disponível em: <<http://www.joaopessoa.pb.gov.br/sedurb-discute-regularizacao-de-foodbikes-e-foodtrucks/>>. Acesso em 19 de abril de 2018.

PINTO, Victor Carvalho. **Direito Urbanístico: plano diretor e direito de propriedade**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO PESSOA. **Mapa de João Pessoa Praças**. Diretoria de Geoprocessamento e Cadastro Urbano. 2015. Disponível em: <<http://geo.joaopessoa.pb.gov.br/digeoc/mapas/MAPA%20JOAO%20PESSOA%20PRACAS.pdf>>. Acesso em: 29 de abril de 2018.

QUINTO JÚNIOR., Luiz de Pinedo. Nova legislação urbana e os velhos fantasmas. **Revista Estudos Avançados**, v. 17 n. 47, 2003. Disponível em:
<http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-40142003000100011&script=sci_arttext>.
Acesso em: 18 de abril de 2018.

RECH, Adir Ubaldo; RECH, Adivandro. **Direito Urbanístico**. Caxias do Sul: EducS, 2010.

ROLNIK, Raquel. **O que é a cidade**. São Paulo: Brasiliense, 1995. (Coleção Primeiros Passos; 203

ROOS, E. C.; VEDANA, S. N.; PASLAUSKI, C. A.; SCHIAVI, C. S.; BARCELLOS, M. D. Food Trucks guiando a inovação: um estudo sobre motivações e inovação no modelo de negócios no setor gastronômico de Porto Alegre. In: **XVIII SEMEAD SEMINÁRIOS EM ADMINISTRAÇÃO**, 2015, São Paulo. Disponível em:
<https://www.researchgate.net/profile/Simone_Vedana/publication/283570347_Food_101Trucks_guiando_a_inovacao_um_estudo_sobre_motivacoes_e_inovacao_no_modelo_de_negocios_no_setor_gastronomico_de_Porto_Alegre/links/563fd90608ae45b5d28d3445.pdf>.
Acesso em: 24 de abril de 2018.

SÃO PAULO. 5ª Câmara de Direito Público. Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP. Agravo de Instrumento: 20723430420168260000. Relator Marcelo Berthe. Data do Julgamento: 23 de maio de 2016. **Diário Oficial [do] Estado**, São Paulo, SP, 02 de junho de 2016. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/345568552/agravo-de-instrumento-ai-20723430420168260000-sp-2072343-0420168260000?ref=juris-tabs>>.
Acesso em: 25 de abril de 2018.

SÃO PAULO. Câmara dos Vereadores. Lei nº 15.947, de 26 de dezembro de 2013. **Diário Oficial [do] Município**, São Paulo, SP, 27 dezembro. 2013. Disponível em:
<<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=263709>>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

SÃO PAULO. Decreto nº 55.085, de 6 de maio de 2014. **Diário Oficial [do] Município**, São Paulo, SP, 07 maio. 2014. Disponível em:
<http://www3.prefeitura.sp.gov.br/cadlem/secretarias/negocios_juridicos/cadlem/integra.asp?alt=07052014D%20550850000>. Acesso em: 28 de abril de 2018.

SÃO PAULO. Órgão Especial. Tribunal de Justiça de São Paulo – TJ/SP. Ação Direta de Inconstitucionalidade: 21118991320168260000. Relator: Arantes Theodoro. Data do Julgamento: 26/10/2016. **Diário Oficial [do] Estado**, São Paulo, SP, 27 outubro. 2016. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/400139722/direta-de-inconstitucionalidade-adi-21118991320168260000-sp-2111899-1320168260000/inteiro-teor-400139751?ref=juris-tabs>>. Acesso em 25 de março de 2018.

SANTOS, Milton. **A Urbanização Brasileira**. São Paulo: Hucitec, 1994.

SEBRAE NACIONAL. **Como montar um food truck**. 28 ago. 2016. Disponível em:
<<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ideias/como-montar-um-food-truck,8aea5c669e2df410VgnVCM1000004c00210aRCRD>>. Acesso em: 16 de abril de 2018.
SÉGUIN, Elida. **Estatuto da cidade: promessa de inclusão social, justiça social**. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

SILVA, Gabriela de L.; LIMA, Luana F.; LOURENÇO, Nelson S. Food Truck na Cidade de São Paulo e a Influência do Perfil do Consumidor em sua Longevidade: Aspectos Socioculturais. REFAS – **Revista FATEC Zona Sul**, 2015, p. 01-20. Disponível em: <<http://www.revistarefas.com.br/index.php/RevFATECZS/article/view/31/60>>. Acesso em 30 de abril de 2018.

SILVA, João Luiz Maximo da. Alimentação e transformações urbanas em São Paulo no século XIX. **Almanack**, Guarulhos, n. 7, p. 81-94, Junho 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2236-46332014000100081&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 de abril de 2018.

SILVA, José Afonso da. **Direito Urbanístico Brasileiro**. Ed. Malheiros, São Paulo, 6ª ed., 2010.

SUNDFELD, Carlos Ari. **O Estatuto da Cidade e suas Diretrizes Gerais**. Estatuto da Cidade. In: Adilson Abreu Dallari e Sérgio Ferraz (coords). São Paulo: Malheiros Editores, 4ª ed., 2014.

STREET VIEW. Av. Cabo Branco, 2492, Cabo Branco, João Pessoa - PB, 58045-010. Abr 2015. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-7.1316019,-34.8218811,3a,75y,294.24h,82.54t/data=!3m7!1e1!3m5!1sJMOveCY6MUTguISVci_Mvw!2e0!5s20160901T000000!7i13312!8i6656>. Acesso em 29 de abril de 2018.

STREET VIEW. Av. Cabo Branco, 2492, Cabo Branco, João Pessoa - PB, 58045-010. Jul 2017. Disponível em: <https://www.google.com.br/maps/@-7.1315686,-34.8218786,3a,75y,294.24h,82.54t/data=!3m7!1e1!3m5!1sj5H2Byy_E9N18dQ_YeA_4A!2e0!5s20170701T000000!7i13312!8i6656>. Acesso em 29 de abril de 2018.

STREET VIEW. Av. Gov. Argemiro de Figueiredo, 260 - Jardim Oceania, João Pessoa - PB, 58037-030. Jul 2017. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps/place/Av.+Gov.+Argemiro+de+Figueiredo,+260+-+Jardim+Oceania,+Jo%C3%A3o+Pessoa+-+PB,+58037-030/@-7.0948109,-34.8346254,3a,75y,345.88h,89.76t/data=!3m6!1e1!3m4!1sTDIV4k1zs0C8ZjRWzsmfFQ!2e0!7i13312!8i6656!4m5!3m4!1s0x7acdd0ea5a8d901:0x8b3a291ed4b8e6b0!8m2!3d-7.0947596!4d-34.8343251>>. Acesso em 29 de abril de 2018.

WILLIAMS, Crystal T. A Hungry industry on Rolling Regulations: A look at Food Truck Regulations in Cities Across The United States. **Maine Law Review**, v. 65, n. 2, 2013. Disponível em <https://works.bepress.com/crystal_williams/3/>. Acesso em 02 de maio de 2018.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. DIVISION OF FOOD AND NUTRITION (OMS). **Essential safety requirements for street-vended foods**. (Revised edition). 1996. Disponível em: <<http://www.who.int/fsf/96-7.pdf>>. Acesso em: 25 de abril de 2018.

**ANEXO A - AVENIDA CABO BRANCO ANTES DA INSTALAÇÃO DO
“FOODPARK CABO BRANCO”**



Figura 1 – Av. Cabo Branco, 2492, Cabo Branco, João Pessoa - PB, 58045-010 em ABRIL/2015.

Fonte: Street View, Abril/2015.

ANEXO B - AVENIDA CABO BRANCO APÓS A INSTALAÇÃO DO “*FOODPARK CABO BRANCO*”



Figura 2 – Av. Cabo Branco, 2492, Cabo Branco, João Pessoa - PB, 58045-010 em JULHO/2017.

Fonte: Street View, Julho/2017.

ANEXO C – ESPAÇO URBANO VAZIO – AV. GOVERNADOR ARGEMIRO DE FIGUEIREDO



Figura 3 – Av. Governador Argemiro de Figueiredo, 260, Jardim Oceania, João Pessoa - PB, 58037-030 em JULHO/2017.

Fonte: Street View, Julho/2017.